



AUDIZIONE
I[^] Commissione
(Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)
II[^] Commissione
(Giustizia)

Camera dei Deputati

Disegno di legge di conversione del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14,
recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città (C. 4310).

Roma, 6 marzo 2017



In ordine alla conversione del D.P.R. 20/02/2017 NR 14 “ Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”, appare opportuno svolgere alcune considerazioni.

ART 6 COMITATO METROPOLITANO

In ordine alla composizione del comitato metropolitano, attesa la dimensione della città metropolitana coincidente con il territorio della provincia, appare necessaria l'inclusione nello stesso del Questore e dei Comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza.

L'incipit dell'art in esame richiama la previsione di cui all'art. 20 della legge 121/1981 (Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica) di talchè o la previsione appare pleonastica oppure intende prevedere lo svolgimento di concrete azioni di polizia, una volta sviluppata l'analisi, la valutazione, ed il confronto sulle tematiche di sicurezza urbana relative al territorio della città metropolitana.

I problemi che il contenuto dell'art in esame suscita, sono di doppia natura:

- a. eventuali direttive, con previsione di impiego delle forze di polizia per la loro esecuzione, che dovessero nascere dalle valutazioni del comitato, legate perciò ad una dimensione territoriale ben definita, potrebbero essere configgenti, in termini di priorità, con quelle del Questore (ad esempio necessità di impiego per più giorni delle forze per disarticolare organizzazioni criminali che operano, per un unico obiettivo, in più parti del territorio nazionale o transnazionale)
- b. in ogni caso, determinazione delle priorità nascenti dalle direttive, in modo da definire esattamente l'ordine delle stesse.

AUMENTO DELLE PENE PER IL REATO DI TRAVISAMENTO

Il reato di travisamento (qualificato, attesa la pena edittale, quale contravvenzione) è disciplinato dall'art 5 1° c. della legge 22 maggio 1975 nr 152 che recita : “ è vietato l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo. E' in ogni caso vietato l'uso predetto in occasioni di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico , tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino “... Per la contravvenzione di cui al presente articolo è facoltativo l'arresto in flagranza. Non c'è chi non veda come, in occasione di manifestazioni molti soggetti abbiano l'abitudine al travisamento che garantisce, salvo qualche caso, l'impunità. E allora apparrebbe necessaria la determinazione di pene più alte, dirette a qualificare il fatto quale delitto e a rendere obbligatorio l'arresto in flagranza ed il giudizio direttissimo.



REINTRODUZIONE DELL'ARRESTO IN FLAGRANZA DIFFERITA IN OCCASIONE DELLE MANIFESTAZIONI SPORTIVE ED ESTENSIONE ALLE MANIFESTAZIONI PUBBLICHE

Introdotta per la prima volta dal d.l. 24 2 2003 nr 28 (con un limite di 36 ore, elevato a 48 in sede di conversione) la “ flagranza differita “ è stata prorogata, nell’agosto 2013, fino al 30-6-2016.

Le condizioni legittimanti il potere di intervento, limitato, quanto ad eventi che si verificano in “ occasione o a causa di manifestazioni sportive”, sono:

- l'impossibilità di procedere all'arresto per ragioni specifiche di sicurezza ed incolumità pubblica
- la disponibilità di documentazione video fotografica comprovante in modo non equivoco il fatto e la attribuibilità ad un soggetto
- l'esecuzione della misura comunque entro le 48 ore dal fatto
- convalida dell'arresto differito da parte dell'autorità giudiziaria (la polizia giudiziaria non è certo esentata, infatti, dall'onere di fornire all' A.G. la dimostrazione dell'effettivo ricorrere delle condizioni di emergenza e di salvaguardia dell'ordine pubblico che hanno impedito di procedere all'arresto in flagranza - S. Corte di Cassazione sez. VI Sentenza 4 maggio 2007 nr 17178).

In ordine al punto relativo alla legittimazione di “ chi “ può eseguire l'arresto (sempre circondato dalle cautele di cui innanzi) la citata sentenza individua “ nella polizia giudiziaria (o “ autorità di pubblica sicurezza “ come recita l'art. 13 della costituzione) “l'organismo deputato alla esecuzione del provvedimento.

Si tratterebbe di uno strumento, i cui contenuti vanno approfonditi e ponderati, per quanto riguarda il limite temporale del differimento, attese le difficoltà dell'identificazione degli autori, di sicuro ausilio per consentire di infrenare atti di violenza, organizzati in dettaglio e preordinati quanto ad esecuzione, che ormai caratterizzano quasi sempre le manifestazioni di un certo rilievo. Rendere realmente fruibile il diritto dei cittadini di manifestare pacificamente, liberandolo dai violenti, appare oggi necessario e doveroso.

CRITICITA' ALL'ARTICOLO 11

All'art. 11 del presente decreto legge che regola la definizione degli interventi della forza pubblica in materia di occupazioni arbitrarie di immobili si attribuisce al Prefetto il potere di emanare specifiche disposizioni per l'esecuzione dei necessari interventi. Al riguardo si osserva che la legge 121/81, riserva al Questore il coordinamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica, pertanto è evidente che riferendo la disciplina dell'esecuzione degli interventi in questo ambito si incide direttamente nei servizi di



ordine pubblico che ai sensi dell'art. 14 della legge 121/81 sono di competenza del Questore, poiché quest'ultimo è autorità provinciale di pubblica sicurezza a livello tecnico-operativo.

Con il comma 2 dell'art 1 se non modificato si altera l'equilibrio tra le due attività civili di pubblica sicurezza attribuendo al Prefetto funzioni tecniche, mentre nella legge 121/81 ai sensi del dell'art. 13 esso ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella Provincia e sovrintende l'attuazione delle direttive emanate in materia.

Si verrebbe così a comprimere la funzione dell'Autorità Tecnica di Pubblica Sicurezza affidata al Questore che si caratterizza da un elevato grado di flessibilità connessa alle mutevoli e continue evoluzioni delle condizioni tecnico operative in cui si concretizzano i rischi di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica nonché per l'incolumità e la salute pubblica dei cittadini. Pertanto l'attività tecnico-operativa non può essere irrigidita da disposizioni predeterminate ma solo regolata da direttive che vanno attuate in una complessa realtà multiforme in continua evoluzione ove viene impiegata da parte del Questore la forza pubblica e le altre forze eventualmente poste a sua disposizione.

Se è infatti preminente il ruolo del Prefetto quale Autorità provinciale di pubblica sicurezza per la quale egli dispone, appunto, della forza pubblica (ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza) giusto quanto previsto dal Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, dalla legge n. 121/1981 e, da ultimo dal d.lgs n. 152 del 13 maggio 1991, sovrintendendo all'attuazione delle direttive emanate al riguardo dal Ministro dell'Interno, Autorità nazionale di Pubblica Sicurezza e raccordandosi, se necessario, con il Prefetto preposto nel capoluogo di regione, è altrettanto evidente come la successiva direzione e coordinamento tecnico di questa stessa forza pubblica debba necessariamente rimanere di esclusiva spettanza del Questore, pena l'eterna confusione ed indebita ingerenza tra funzione di indirizzo (vuoi pure politico-amministrativa) e funzione di gestione.

Intromissioni ed ingerenze che si sono d'altro canto volute espungere dal sistema proprio ai fini del pieno raggiungimento dei principi di buona amministrazione. Ed è inutile negare come la funzione del Prefetto, a metà del guado tra politica ed amministrazione, sia di fatto molto più legata alla prima che non alla seconda: e dunque una funzione molto più coerentemente legata a quella di indirizzo e controllo che non alla gestione in senso tecnico.

Ma se questo è l'attuale ruolo del Prefetto, la cui funzione è stata normativamente rafforzata, un discorso assai diverso è da farsi, invece, per la figura del Questore che viene a rappresentare il momento meramente amministrativo e che deve rispondere ai principi di buona, efficiente ed efficace amministrazione.

Anche a quest'ultima, a ben vedere, il legislatore ha attribuito, parimenti, la funzione di Autorità provinciale di pubblica sicurezza istituendo per tal via un rapporto basato su due sfere di competenze distinte (e che debbono rimanere distinte), che escludono reciprocamente la possibilità, in via ordinaria, di reciproche interferenze.



Se al Prefetto sono infatti rimesse le funzioni proprie della gestione politico amministrativa dell'ordine e della sicurezza pubblica, al secondo sono attribuite funzioni tecniche amministrative di tutti quei servizi che sono connessi all'ordine e alla sicurezza pubblica.

Più precisamente nella figura del Questore, giusto l'art. 14 della legge n. 121/1981, si esprime il momento prettamente amministrativo ed attuativo della funzione, quello che si colloca principalmente sul piano tecnico-operativo e che si dovrebbe estrinsecare nell'impiego, nella direzione e nel coordinamento delle forze di polizia sul campo.

Dunque un momento logico ed attuativo che si colloca fra il giudizio di legittimità e la fase attuativa dell'efficacia. Ed è proprio in quanto connessa alla funzione di Autorità di Pubblica Sicurezza che l'ordinamento rimette al Questore uno specifico potere di ordinanza giusto quanto previsto dall'art. 17, comma 2, della legge di P.S. Detto potere, per quanto concerne i servizi di ordine e sicurezza pubblica, risulta poi disciplinato dall'art. 37 del D.P.R. 28 ottobre 1985, n. 782 e si traduce nelle prescrizioni e disposizioni operative dirette a tutte le forze di polizia ed agli altri uffici, amministrazioni locali, ed enti che, a vario titolo, risultano coinvolti nella gestione della manifestazione in vista del loro coordinamento e la conseguente organizzazione dei servizi.

Al Questore, ai sensi dell'art. 14 della legge 1 aprile 1981, n. 121, rimane in definitiva la direzione, la responsabilità ed il coordinamento a livello tecnico operativo dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego, a tal fine, della forza pubblica e delle altre forze eventualmente messe a sua disposizione.

Quanto detto vale anche e soprattutto per l'annosa questione circa il ricorso e l'impiego delle forze di polizia sul territorio o per il rispetto delle ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana. Questione tanto annosa che non sono mancate note di censura, anche costituzionale, su quelle norme regionali che si spingevano in materia di sicurezza fino al punto di prevedere il diretto ricorso o impiego delle forze di polizia da parte dei sindaci e che è stata oggetto di non poche controversie che hanno riguardato anche l'art. 8 della legge n. 217/2010 (c.d. terzo pacchetto sicurezza).

Si tratta di una funzione, quella del Questore e del relativo "Tavolo tecnico", che non può più essere lasciata ad iniziative estemporanee, ma che dovrebbe trovare un puntuale riferimento nella legge, senza per questo svilire l'autonomia tecnica ed organizzativa degli altri soggetti o interlocutori, proprio in quello spirito di leale collaborazione che sono chiamati a svolgere non soltanto lo Stato-amministrazione e le sue articolazioni periferiche, ma anche gli altri soggetti dell'ordinamento, quale espressione di autonomia politica ed amministrativa.

Da ricordare, poi, che mentre le due autorità provinciali di pubblica sicurezza rivestono funzioni attinenti la direzione e la responsabilità dei servizi di polizia, e possono quindi emanare a tal riguardo tutti quei provvedimenti quali ordinanze, ordini e decreti, ovvero rilasciare autorizzazioni e licenze (artt. 2 e 4 TULPS), così non è per i meri ufficiali di P.S., i quali hanno il solo potere di dirigere i servizi di ordine pubblico eseguendo gli ordini dell'autorità tecnica contenuti in un'apposita ordinanza loro diretta intuitu



personae, ovvero di dirimere, a richiesta delle parti, i privati dissidi.

Lo svolgimento di una funzione tecnica di gestione e coordinamento da parte del Questore quale autorità provinciale di pubblica sicurezza, il conseguente disimpegno dei servizi di ordine pubblico da parte degli ufficiali di P.S. scelti di volta in volta da parte della medesima autorità tecnica per il tramite di una specifica ordinanza, starebbero, quindi, a significare un momento assai importante di una corretta gestione amministrativa della funzione di polizia di sicurezza che deve godere, proprio per il suo corretto svolgimento, di quella necessaria discrezionalità amministrativa di natura tecnica che appare assolutamente irrinunciabile. Non è un caso, come di recente affermato dallo stesso Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, a proposito della gestione dei servizi di ordine pubblico in occasione dei grandi eventi, che “nell’ambito della globale attività posta in essere per la tutela dell’ordine pubblico (...) assume fondamentale importanza una efficace e determinata azione di coordinamento da parte delle Autorità provinciali di pubblica sicurezza, ciascuna nell’ambito del proprio livello di responsabilità, istituzionale – amministrativa generale quella del Prefetto e tecnico/operativa quella del Questore, secondo anche le linee tracciate dalla Direttiva del Ministro dell’Interno del 12 febbraio 2001”.

E si comprende bene come l’esperienza di detto modello relazionale intersoggettivo non possa allora essere lasciata alla sola gestione dei “grandi eventi”, ma debba essere mutuata anche negli ordinari rapporti sul territorio tra tutte le componenti che sono chiamate, direttamente o indirettamente, a concorrere ad attuare quei servizi volti a garantire una serena convivenza civile, sia nell’ambito della sicurezza pubblica, così come nell’ambito della sicurezza urbana.

Pertanto, alla stabilità di una funzione consultiva vincolata per legge, la cui attività si pone come prodromica alle scelte operative, si pone de iure condendo la necessità di un’apertura legislativa a tali modelli di coordinamento operativo in seno ai tavoli tecnici che, presieduti dall’autorità tecnica di polizia, titolare di specifico potere di ordinanza, eliminerebbe eventuali sfaldature, disarticolazioni, inutili sovrapposizioni e lesioni di ambiti di competenza riservati. Come dire l’includibile passaggio in materia dalla mera direttiva alla previsione di legge. Più che un auspicio, una vera e propria necessità.

REINTRODURRE L'ARRESTO IN FLAGRANZA DIFFERITA IN OCCASIONE DELLE MANIFESTAZIONI SPORTIVE ED ESTENDERLO ANCHE ALLE MANIFESTAZIONI PUBBLICHE

L’arresto differito previsto dall’art. 8 della legge n. 401/89 non è più vigente dal 30 giugno 2016, il contenuto essenziale della norma è il seguente “quando non è possibile procedere immediatamente all’arresto per ragioni di sicurezza o incolumità si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell’art. 382 del codice di procedura penale colui il quale sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l’arresto sia compiuto non oltre



il tempo necessario alla sua identificazione e, entro le 48 ore dal fatto.

La ragione dell'arresto in flagranza differita risiede nella difficoltà di intervento delle Forze dell'Ordine in contesti ambientali caratterizzati da elevata concentrazione di persone; l'intervento della Polizia sarebbe in siffatte ipotesi potenzialmente idoneo a provocare reazioni che potrebbero facilmente coinvolgere anche persone estranee ai fatti violenti. Circostanza, quest'ultima, non accettabile se si parte dal presupposto che gli interessi primari da tutelare sono l'ordine e la sicurezza pubblica.

Non si tratta, quindi, di ordinarie operazioni di polizia ove il confine di legittimità dell'arresto è ben delineato dal concetto di flagranza previsto dall'art. 382 c.p.p., ma di contesti in cui la concitazione dei momenti induce a differire l'adozione della misura per motivi di cautela e per evitare il coinvolgimento di soggetti estranei agli episodi di violenza.

A nostro parere, l'istituto della flagranza differita sarebbe conforme al dettato costituzionale dell'art. 13 Cost.; i requisiti dell'eccezionalità, della necessità e dell'urgenza sarebbero connaturati all'obiettivo impossibilità di procedere all'arresto nell'immediatezza per ragioni legate alla sicurezza o all'incolumità pubblica.

Inoltre, tale strumento funge da deterrente nei confronti degli autori di reati nel corso di manifestazioni sportive per la possibilità di essere arrestati non solo nell'immediatezza dei fatti, ma anche nelle 48 ore successive.

Per gli stessi motivi appena descritti riteniamo importante per la tutela dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica di introdurre la succitata norma anche nei casi di manifestazioni pubbliche e non più solo sportive.

Siulp
Romano

Siap
Tiani

Consap
Innocenzi

Fed.ne Uil Polizia
Cosi

Anfp
Letizia