

## Publiche manifestazioni tra *safety* e *security* (seconda parte)

### 1. I limiti generali tra *safety* e *security*

I limiti delle pubbliche manifestazioni sono dettati dall'esigenza di assicurare l'ordine pubblico. Quest'ultimo viene tutelato attraverso misure idonee di *safety* e *security*. Il termine *safety* viene tradotto dal dizionario italiano con il vocabolo sicurezza. Gli inglesi parlano invece di *security*. Nella lingua anglosassone *safety* e *security* hanno significati nettamente diversi: *safety* è l'insieme di misure e strumenti atti a prevenire o ridurre gli eventi accidentali che potrebbero causare ferite a persone o danni a cose, mentre *security* è l'insieme delle azioni e degli strumenti in risposta ad una minaccia in atto, derivante da azione dolosa, organizzata cioè proprio allo scopo di arrecare danni. Nella lingua italiana, invece, sicurezza è un termine fortemente contestuale ed assume, quindi, caratteristiche e significati differenti a seconda dell'ambito in cui viene considerato.

In ambito aviazione civile ci sono degli studi specifici di *safety* che sono finalizzati ad evitare il ripetersi degli incidenti aerei accaduti in passato. Nasce così la *safety* reattiva. La prevede la normativa internazionale in ambito Icao e Unione europea ed, infine, valutandone l'applicazione a livello nazionale, anche l'istituzione di Ansv. Con *safety* reattiva si indica un tipo di approccio alla *safety* nel quale, attraverso l'analisi approfondita di incidenti o inconvenienti gravi accaduti in passato, vengono in un primo momento determinate con sufficiente credibilità le cause dell'evento successivamente elaborate delle raccomandazioni di *safety*, finalizzate a minimizzare le possibilità che queste si presentino in futuro. Oggi la base normativa fondamentale a livello mondiale è l'art. 26 della Convenzione di Chicago del 1944. È stato ritenuto che, a seguito della convenzione di Chicago, la *safety* reattiva si conferma sempre fondamentale nei processi di *safety*, poiché non sarà mai possibile raggiungere il concetto di "totale sicurezza" e pertanto ci sarà sempre necessità di investigare nuovi eventi che inevitabilmente accadranno". La suddetta convenzione è relativa all'aviazione civile internazionale anche se la *safety* reattiva è stata recepita ed implementata attraverso norme e regolamenti anche dall'Unione europea e di conseguenza dallo Stato italiano. Da qui nasce e si sviluppa la *safety* proattiva per sopperire alle mancanze della *safety* reattiva e cerca di prevenire gli eventi agendo prima che questi accadano. Analizzando il significato di "proattivo", sul dizionario possiamo trovare varie definizioni. Nella definizione fornita dal dizionario si può notare l'utilizzo del termine "percepire", indice di un'azione di tipo "sensoriale", un'azione che non può essere eseguita da una macchina o prevista da una normativa tecnica (*safety* prescrittiva); è evidente, quindi, che la *safety* proattiva possa esistere solamente grazie all'intervento umano come parte attiva all'interno dei processi o meglio come soggetto deputato ad interrompere la catena di eventi che può portare ad un inconveniente grave, dopo molti minori precedenti, o, peggio ancora, ad un incidente. Nella *safety* proattiva l'attenzione principale è rivolta a fare in modo che tutti i processi vadano a buon fine, mettendo in atto dei comportamenti tali da poter valutare preventivamente se il sistema presenta punti deboli. In ambito ordine pubblico queste buone prassi preventive risultano essere molto efficaci per prevenire problematiche alla incolumità della persona sulla "strada". L'ordine pubblico è proprio l'oggetto che si intende tutelare con l'adozione di tutte le misure idonee a prevenire ed evitare i pericoli per l'incolumità delle persone. Quest'ultimo ha sempre suscitato l'interesse dei giuristi. Si tratta infatti di una nozione a contenuto variabile, ambigua e sfuggente che può essere fonte di equivoci in quanto, nonostante l'identità di denominazione, appare nelle diverse discipline concettualmente diversa. Si tratta di un concetto dai molteplici risvolti pratici sul quale la dottrina è tornata più volte sull'argomento. Nell'ordinamento giuridico italiano è nota la distinzione tra: ordine pubblico materiale ordine pubblico ideale. Il primo è inteso come tranquillità del corpo sociale nei suoi singoli componenti, (in senso soggettivo), quiete pubblica (condizione oggettiva di assenza di fattori perturbatori della tranquillità); il secondo, invece, è inteso come insieme dei principi fondamentali costitutivi dell'equilibrio dell'ordinamento. Nel diritto penale i reati contro l'ordine pubblico erano già previsti nel codice del 1889 ed il codice penale vigente, al titolo V, ha confermato tale impostazione. Il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza pone la nozione di tutela dell'ordine pubblico al centro della materia della pubblica sicurezza. La legislazione amministrativa ha definito l'ordine pubblico come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni. La Costituzione italiana in cui il termine "ordine pubblico" compare solo all'art.117, lett. h, ammette una serie di limitazioni a talune libertà fondamentali, consentendo di risalire ad una nozione

di ordine pubblico. Secondo la Corte Costituzionale (sentenza n. 218 del 1988) il contenuto di questo concetto è dato da quei beni giuridici fondamentali o da quegli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzione e alle leggi ordinarie, si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale. In essi rientrano l'integrità fisica e psichica delle persone, la sicurezza e il rispetto o la garanzia di ogni altro bene giuridico di fondamentale importanza per l'esistenza e lo svolgimento dell'ordinato vivere civile. Varie situazioni emergenziali, scaturite dalla eccezionale *excalation* di episodi tragici registratisi durante le manifestazioni pubbliche (i noti avvenimenti di Manchester attentato durante un concerto all'Arena e di Torino incidente per falso allarme terroristico durante la proiezione di una partita di calcio a Piazza San Carlo) hanno evidenziato la necessità di un nuovo *modus operandi* delle forze dell'ordine e degli organizzatori di eventi pubblici. Queste azioni terroristiche degli ultimi anni, a far data del 13 novembre 2015, ha mostrato chiaramente come gli obiettivi dei terroristi non siano più solamente siti di rilevanza religiosa e culturale, ma anche luoghi di aggregazione e di massa. In seguito a tali fatti si è avuta la giusta "reazione" dispositiva da parte del capo della Polizia, percepita, in una ideale linea di continuità, sotto l'aspetto preventivo, con le soluzioni allora approntate in materia penale, sul piano dell'ordine pubblico, nei confronti dell'emergenza terroristico – eversiva. In realtà già l'ordinamento europeo prevede una direttiva esplicativa. L'indeterminatezza dell'ordine pubblico costringe però, a ricercare gli interessi che, di volta in volta, la norma intende tutelare in un sempre mutevole periodo storico. Scopriamo così che alcuni passaggi della circolare del capo della Polizia intercettano le buone prassi, frutto sicuramente anche dell'esperienza dei tragici fatti accaduti, attraverso un modello organizzativo da adattare alla molteplicità dei casi concreti. La circolare del capo della Polizia prescrive della disposizioni di cosiddetta *safety* che potremmo definire "reattiva" per evitare il ripetersi di eventi infausti. Nel corpo della suddetta circolare emergerebbe anche la *safety* che potremmo denominare "proattiva" che impone agli attori della sicurezza di verificare che tutti i processi di *governance* siano idonei a garantire l'ordine pubblico adeguandoli al caso concreto. Sul punto è chiara la parte in cui dispone " (...) dovranno essere effettuati preventivi e mirati sopralluoghi nelle località di svolgimento delle iniziative programmatiche, per una scrupolosa verifica della sussistenza dei previsti dispositivi di *safety* e l'individuazione delle cosiddette *vulnerabilità*; ai fini di un'attenta valutazione sull'adozione o implementazione di apposite misure aggiuntive strutturali, da parte dell'amministrazione, società o enti pubblici o privati competenti".

## 1.1 La sicurezza pubblica

La circolare in discorso specifica che mentre la *safety* è intesa come l'insieme delle misure di sicurezza preventiva attinenti a dispositivi e misure strutturali a salvaguardia dell'incolumità delle persone; invece, la *security* interessa i servizi di ordine e sicurezza pubblica "in strada". La novità introdotta nel sistema di *governance* della sicurezza è la necessità di individuare punti c.d. deboli e porre rimedio.

La forte esigenza di sicurezza, quale presupposto imprescindibile per la tutela ed incolumità degli utenti, al fine di assicurare le libertà costituzionalmente garantite, viene indicata dalla circolare in questione fissando con chiarezza i criteri di sicurezza per i cosiddetti "pubblici eventi". Si tratta di manifestazioni di varia natura: sportivo, culturale, musicale e di intrattenimento e tenuto conto del prevedibile elevato afflusso di persone si è voluto indirizzare i soggetti deputati alla garanzia dell'ordine pubblico e sicurezza; prefetti e questori, a focalizzare l'attenzione nella fase di pianificazione della migliore strategia di sicurezza, d'intesa con le Autorità locali, secondo un'azione congiunta che preveda il responsabile coinvolgimento anche degli organizzatori dei singoli eventi. La circolare prevede un'adeguata protezione delle aree interessate dall'evento, attuando attenti controlli con frequenti ed accurate ispezioni e bonifiche, soprattutto dei luoghi in cui più facilmente possono essere celate insidie, anche mediante l'ausilio di personale specializzato e di adeguate attrezzature tecnologiche; l'individuazione di idonee aree di rispetto e/o pre-filtraggio, al fine di realizzare mirati controlli sulle persone, valutando, ove possibile, l'adozione di impedimenti anche fisici all'accesso di veicoli alle aree pedonali; l'opportuna sensibilizzazione degli operatori impiegati nei vari servizi, affinché mantengano un elevato e costante livello di attenzione e professionalità, con appropriate ed adeguate misure di autotutela, specie a salvaguardia della propria e altrui incolumità. Gli organizzatori degli eventi sono tenuti a fornire un adeguato contributo ad integrazione delle misure pianificate, mediante il concorso nel dispositivo di un servizio di *stewarding* calibrato alle esigenze e che esalti la partnership tra pubblico e privato, in un'ottica di gestione partecipata della sicurezza.

Dall'analisi dei suesposti criteri emergono delle considerazioni tecnico-procedurali. Si rimanda all'analisi tecnica che è stata attentamente sviluppata: "(...) primo paragrafo fa evidentemente riferimento alla possibilità che possano essere nascosti degli ordigni terroristici nelle vicinanze di luoghi dove si organizzano manifestazioni di massa. Pertanto è necessario avere a disposizione squadre di artificieri, oppure unità cinofile specializzate nell'individuazione di esplosivi, in modo che sia possibile effettuare una verifica preventiva delle zone a rischio. Il secondo capoverso fa riferimento al

fatto che l'accesso alle aree dove si svolgerà la manifestazione deve essere tenuto sotto controllo sia nei confronti delle persone, sia nei confronti degli automezzi. Ciò significa che per tenere sotto controllo le persone devono essere allestiti varchi con misure di sicurezza, come ad esempio i rilevatori di metallo e, in caso estremo, apparati radiogeni; mentre, per bloccare l'accesso agli automezzi occorre installare dispositivi di arresto, che non possono essere certo dissuasori fissi o mobili, per la tempistica necessaria per l'installazione di quest

...

Consultazione dell'intero articolo riservata agli abbonati

10/01/2020