

da un'idea di Antonio Corona

il commento

raccolta di opinioni e punti di vista

www.ilcommento.it

anno XIV
quattordicesima raccolta(27 novembre 2017)

Anno XIV!

In questa raccolta:

- *Tragedia di Rigopiano. Lettera aperta, in data 27 novembre 2017, del Presidente di AP-Associazione Prefettizi, Antonio Corona, all'On. Ministro dell'Interno, Marco Minniti,* pag. 2
- *The fading democracy*, di Maurizio Guaitoli, pag. 2
- *Umberto Tasciotti, La trasparenza e l'anticorruzione*(Aracne editrice, 2016). *Prefazione*, di Andrea Cantadori, pag. 5
- *AP-Associazione Prefettizi informa*, a cura di Roberta Dal Prato, pag. 6

Approfondimenti

Misure di safety e security nelle manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico e nelle manifestazioni in luogo di pubblico spettacolo. Profili operativi(parte prima), di Adriana Sabato, pag. 8

Tragedia di Rigopiano.
Lettera aperta, in data 27 novembre 2017,
del Presidente di AP-Associazione Prefettizi, Antonio Corona,
all'On. Ministro dell'Interno, Marco Minniti

Si trascrive, di seguito, il testo della lettera in parola, inoltrata in pari data.

“Onorevole Signor Ministro,

‘tristezza immane per le vittime di Rigopiano.

Rispetto profondo per l’inconsolabile dolore dei loro cari.

Fiducia assoluta nell’operato della magistratura.

Solidarietà piena ai colleghi della prefettura di Pescara.

Si è convinti che, fatti e circostanze alla mano, sapranno dimostrare di avere fatto tutto quanto ragionevolmente possibile nelle condizioni date e con le risorse di personale e mezzi a disposizione. (...)’.

Sono, queste, alcune delle considerazioni licenziate da AP con il comunicato-stampa dello scorso 24 novembre.

La priorità assoluta della salvaguardia della vita delle persone, gli sviluppi della cennata vicenda, umana e giudiziaria, suggeriscono la condivisione di una riflessione generale circa potenzialità, competenza, capacità e responsabilità da un lato, possibilità concrete

dall’altro, degli uffici deputati a gestire le situazioni di emergenza.

Sempre che risulti confermato quanto informalmente appreso, ancor più alla luce del processo in atto di significativa revisione del quadro normativo in materia di protezione civile, imperniato sulla legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva dell’affidente Servizio nazionale.

Benché il “pare” sia d’obbligo, siffatto complessivo ripensamento interesserebbe anche prefetture e relativo ruolo.

Per la particolare rilevanza di quanto dianzi sommariamente rappresentato, si viene dunque a richiedere un incontro con la S.V., che si auspica in tempi brevi.

Nella circostanza, potrebbero essere altresì affrontate *questione migranti e sicurezza in occasione di manifestazioni pubbliche*, temi proposti con precedente missiva del 20 luglio u.s., rimasta incomprensibilmente senza alcun riscontro.

Nel ringraziare per la cortese attenzione e nel rimanere in attesa di risposta, si porgono intanto sentiti, deferenti saluti.

(Antonio Corona)”

The fading democracy
di Maurizio Guaitoli

“*Democrazia in declino*”, ovvero “*The fading Democracy*”, come dicono gli inglesi?

Forse va ancora peggio di così nella realtà, tanto che parlerei di una “Democrazia quasi morta”, o “Democracy (nearly) dead”: uccisa dalla *Technè*, nella sua immanenza digitale di Dea Kalì feroce e sanguinaria.

Per cercare di analizzare alla radice questa fine precoce, sezionerò il mio ragionamento in più interventi successivi, sperando che il tutto sia di una qualche utilità pratica per i Colleghi.

Iniziamo con una domanda: *il dopaggio da iperconnessione, a partire dai più piccoli tra di noi, nell’età che va dagli otto anni in su, è forse meno devastante delle droghe che girano nelle discoteche, nel deep web o nelle strade di tutti i centri urbani più o meno grandi del mondo?*

Ecco, allora vi sbagliate di grosso.

Sapete che Internet favorisce in modo esponenziale gli acquisti illegali di farmaci sintetici, tipo il fentanyl che è migliaia di volte più dopante dell’eroina raffinata naturale,

venduti da aziende cinesi sul web senza nessun controllo?

Tonnellate di questo farmaco nel solo 2016 hanno fatto molte più vittime della Guerra del Vietnam nella popolazione americana. *Ne avete mai sentito parlare?*

Dedicherò un capitolo a parte all'argomento perché ho la netta, sgradevole impressione che tra poco, a causa di questi farmaci, il flagello di decine di migliaia di morti ogni anno per *overdose* arriverà anche qui da noi.

E, tuttavia, la droga da iperconnessione (*WhatsApp, Facebook, Twitter, Instagram, etc.*) è molto peggio di tutto ciò. Perfino di ebola e di altre malattie mortali inoculate da piccolissimi insetti, che nel nostro caso sono gli schermi di telefonini e *computer*. Voi magari lo ignorate, mettendo in mano ai vostri figli fin dall'infanzia *smartphone, i-pad* e ogni altro ben di dio tecnologico perché, in fondo, dai diciamolò, li tengono buoni e occupati e voi, mamme e babbi, potete tranquillamente *in-comunicare* tra di voi gestendovi ognuno per conto vostro (magari di nascosto...) i *social* ai quali siete iscritti. La vostra e la loro droga quotidiana. In dosi sempre più massive. Ogni giorno. Senza tregua.

Come vi sentite? Felici? A me non sembra.

Giro per le città, per il Paese, vado qualche volta all'estero e trovo ovunque lo stesso deserto umano e affettivo. Tutti, ma proprio tutti, ingrigniti, insoddisfatti, arrabbiati.

Con chi ce l'avete? Con le istituzioni, i politici, i trafficanti, i ladri, i farabutti, etc., etc.? Avete ragione, certo.

Ma, dico, voi tutti (me compreso!), *siete sicuri di aver beninteso quali siano le forme migliori per cooperare in modo sano tra di noi, per mantenere in vita una civiltà avanzata e ormai morente come la nostra?*

Ma se giocate continuamente al *tutti contro tutti*, al *mors tua vita mea*, guai a chi vi tocca i figli più o meno scriteriati, picchiate gli insegnanti che li rimproverano, lodate i furbi perché hanno successo, lordate le strade e tutti gli spazi cittadini con la vostra inciviltà, voi, spiegatemi un po', *perché vorreste essere*

assolti? Siete, siamo tutti il *peggio* della nostra epoca. E questo perché per primi non ci impegniamo più collettivamente per un progetto, un ideale grande e condiviso di sviluppo della nostra tramontante e morente civiltà. Tant'è che ci facciamo mancare la prima risorsa in assoluto indispensabile per la sopravvivenza: il segno "più" nel saldo attivo tra nuovi nati e defunti.

Allora, come la vogliamo mettere? Lo sapete o no che i grandi Ceo (Chief Executive Officer, ovvero quelli che hanno le leve del comando delle multinazionali e delle aziende planetarie) proibiscono tassativamente ai loro figli in età scolare di tenere acceso h-24 il loro smartphone, concedendolo solo a dosi omeopatiche e obbligandoli a svolgere ben altre attività ludiche, letture e studi tradizionali, per occupare poi il tempo libero con giochi classici e corse nel parco? Ragionateci su: *il super narcotrafficante colombiano di cocaina, secondo voi, metterebbe mai la droga nel biberon del suo bimbo in fasce?* No. Eppure lui ha causato milioni di vittime per *overdose* nel mondo, è responsabile di miliardi di crimini che hanno la droga alla base delle relative azioni delittuose.

Allora, perché drogate voi e i vostri figli con la nuova, devastante droga dei bytes e delle App preconfezionate da centrali oscure e inconoscibili, che condizionano pesantemente la vostra vita sociale, affettiva e conoscitiva?

Questi i fatti terribili e mortiferi (secondo me).

Quindi, volendo rimanere un pensatore assolutamente libero, indosso il *Cappello a Sonagli* pirandelliano con la corda saggia, recuperando la massima di Totò *ragionie'*, *ragionammo*. La nuova peste del terzo Millennio si chiama *febbre da social*, pandemia generata da un *virus* virtuale mille volte più devastante dell'*Aids*.

La prima domanda in assoluto da farsi è: *Come sta la Democrazia?* Male. Anzi, malissimo, grazie. *Chi e che cosa la sta uccidendo?* I *viral social*, le *fake news* e noi stessi, eternamente connessi con un *Nulla* che non riusciamo a colmare di senso. Poiché, oggi, i nostri più terribili Demoni si celano dietro il

paravento della comunicazione e dell'informazione globali, sinonimo di totale libertà e al contempo di vera, completa schiavitù. Per capire come funzioni un simile paradosso, vale la pena scendere agli Inferi, senza però ricadere in una Nuova *Santa Inquisizione*, perché nel nostro caso le *Streghe* si contano a centinaia di milioni e gli *Inquisitori* stanno nello stesso comune, avvolgente sortilegio delle piattaforme informatiche globali.

Negli anni '60 un grande politologo inglese, Bernard Crick, sosteneva che *“l'arte del contraddittorio in politica, lungi dall'essere inopportuno, consente a persone di opinioni diverse o opposte di convivere all'interno di una società pacificata e prospera. In una democrazia liberale non c'è nessuno che possa ottenere tutto ciò che vuole, però ogni cittadino è libero di condurre la vita che crede, entro i limiti della legalità. Tuttavia, senza un'informazione decante, un atteggiamento civile e conciliante, le società si trovano costrette a imporre dall'alto le loro scelte”*.

E, oggi, è ancora così? La risposta è un “No” secco.

Non molto tempo fa, lo sviluppo impetuoso dei *social media* aveva fatto sperare in un deciso salto di qualità dell'informazione e del dibattito politici, giustificato dal fatto che una informazione accurata e una comunicazione senza ostacoli avrebbero aiutato le persone di buona volontà a sconfiggere corruzione, pregiudizi e menzogne. E, invece, tutto è perduto compreso l'onore (dei *social network*)! Il tramonto di ogni illusione è certificato dall'inchiesta sul *Russiagate*, che ha costretto *Facebook* ad ammettere che sulla sua piattaforma, prima e dopo le elezioni presidenziali del 2016, tra gennaio 2015 e l'agosto 2017, 156 milioni di utenti potrebbero essere stati vittima di disinformazione da parte dei russi.

YouTube ha fatto lo stesso, dichiarando che 1.108 video e 36.746 account erano stati inseriti e aperti a partire da indirizzi IP russi. Anziché fare chiarezza, i *social media* sono stati gli untori planetari virtuali di questo contagio.

Ma il vespaio russo è solo l'inizio della tempesta. Dal Sud Africa alla Spagna, la lotta politica si fa sempre più selvaggia, in violazione di ogni civile dialettica e *fair play*. In particolare, i *social media* pregiudicano la funzione vitale del contraddittorio politico poiché disarticolano la capacità di giudizio degli elettori e ne aggravano le contrapposizioni frontali. Il loro uso amplifica a dismisura le divisioni che, o sono già esistenti all'interno dei gruppi sociali, ovvero originano dalle loro stesse piattaforme informatiche. La crisi finanziaria del 2007-8 ha stratificato un vasto risentimento popolare nei confronti delle élite emergenti da parte di tutti coloro che sono stati abbandonati al proprio destino. Cioché, da allora, la guerra di opinione non si è più combattuta per contrapposizione tra classi sociali ma su posizioni identitarie “Guelfi-Ghibellini”. Anche se è vero che non solo i *social media* giocano a polarizzare le opinioni pubbliche, vedi Tv via cavo e i *talk* radiotelevisivi, che privilegiano la rissa alla dialettica, la prevaricazione al ragionamento.

Ma, mentre i canali televisivi tradizionali hanno un che di familiare, le piattaforme informatiche dei *social media*, invece, sono strumenti di comunicazione del tutto nuovi e ancora assai poco conosciuti, ed è proprio a partire dalle relative modalità operative che deriva la loro straordinaria influenza. Per iniziare a capire come funzionano, basta osservare come guadagnano soldi, inondando gli iscritti ai loro siti con pubblicità, foto, *post* personalizzati, commenti sulle notizie del giorno. E poiché c'è bisogno di misurare le reazioni degli interessati, i *social* hanno affinato tecniche non trasparenti d'indagine, alimentando con sofisticati algoritmi i loro sempre più vasti *big data* in modo da stabilire con grande precisione che cosa attrae l'utente, creando così una sorta di “economia dell'attenzione” che registra tutte le possibili attività che un dato cliente o iscritto opera sulla rete a partire dal suo *browser*, come cliccare, condividere messaggi, foto, *post*, etc..

Chiunque, in fondo, volendo farsi un'idea della sfera d'opinione di un altro soggetto può inviargli dozzine di messaggi pubblicitari,

analizzarli e registrare quelli ai quali è più difficile resistere. Se avete un indirizzo di posta su *gmail*, avrete notato che quando cancellate un messaggio pubblicitario indesiderato o inopportuno, vi compare una scritta sovrastante in cui vi si chiede piuttosto perentoriamente il motivo di quella cancellazione e, se desiderate giustificarla, si apre una tendina con le varie

opzioni. La vostra risposta, in tempo reale, sarà acquisita nel *data base* per migliorare la vostra profilazione d'utente.

Chiaro, no?

Ma c'è davvero molto, molto di più.

Con un po' di pazienza, cercheremo di scoprirlo assieme.

Umberto Tasciotti, La trasparenza e l'anticorruzione (Aracne editrice, 2016).

Prefazione

di Andrea Cantadori

Questa opera voluminosa, non è solamente una indispensabile guida per gli amministratori, gli operatori, i cultori del diritto o della materia.

È anche quella che gli analisti chiamerebbero “un punto di situazione”.

Sì, perché i concetti affrontati sono il frutto di un portato storico e di una società che si evolve velocemente.

Sono concetti relativamente nuovi, sui quali c'è ancora molto da lavorare per calarli sul piano della assoluta concretezza: si pensi a quanto è stato fatto per contrastare il fenomeno della corruzione, ma si pensi - soprattutto - a quanto ancora rimane da fare.

E si pensi anche al concetto di legalità, che spesso associamo ad altri concetti, quali trasparenza, accesso e partecipazione: tutti termini che solo in epoca recente hanno trovato diritto di cittadinanza.

Nello *Statuto albertino* del 1848, il re era il solo detentore del potere esecutivo, tanto che poteva dichiarare la guerra “dandone notizia alle Camere”.

In un simile contesto storico, ingerirsi negli affari della pubblica amministrazione, che risaliva fino alla persona del sovrano, era una pretesa giuridicamente insostenibile e al limite della blasfemia, considerata l'investitura anche divina del re.

Ovviamente su tutto gravava un plumbeo segreto d'ufficio, dove dominava l'autorità sui cittadini, definiti dallo Statuto come “amatissimi sudditi”.

L'attuale Costituzione ha frantumato la concentrazione di potere che faceva capo al

sovrano e l'ha distribuita fra più soggetti, tuttavia quando si trattò di precisare i rapporti fra pubblica amministrazione e cittadini, si limitò a osservare, all'art. 98, che i pubblici impiegati “sono al servizio esclusivo della Nazione”.

Invero, si tratta di un concetto dal sapore ancora risorgimentale e piuttosto vago, dove non si rinviene una precisa legittimazione dei cittadini ad agire.

Conseguentemente, il testo unico sul pubblico impiego del 1957 riaffermava un generale principio di segreto d'ufficio, prevedendo solamente alcune oscure e contraddittorie eccezioni.

È negli *anni '80* che si affaccia sulla scena una ventata innovatrice, resa possibile anche grazie ai lavori della commissione presieduta dal Prof. Nigro, che sfociò nella legge n. 241/1990 sulla trasparenza amministrativa e sull'accesso agli atti.

Prima del 1990, il nostro ordinamento era dunque ancora dominato dal principio della segretezza dell'azione amministrativa.

In tal modo, erano di fatto depotenziati i principî costituzionali formalmente riconosciuti dall'art. 97 della Carta, cioè quelli di legalità, imparzialità e buon andamento.

Oggi, il diritto di accesso agli atti delle pubbliche amministrazioni e delle società che producono beni e servizi è divenuto un corollario dell'azione amministrativa, al quale nessuno autorità può legittimamente sottrarsi.

Esso ha una duplice valenza: da un lato, di garanzia del cittadino che intende tutelare

situazioni giuridicamente rilevanti; dall'altro, di realizzazione dei principî costituzionali.

Sono evidenti le implicazioni che tutto ciò comporta anche sul fronte della lotta alla corruzione.

Il principio di "trasparenza", che racchiude in sé tutto quell'insieme di norme e di comportamenti che regolano il rapporto fra l'agire pubblico e i cittadini, è divenuto parte integrante della nostra cultura giuridica e civile.

Viene tuttavia da chiedersi: *parliamo di concetti da considerarsi ormai scontati, acquisiti, quasi banali?*

Ovviamente, la risposta non può che essere negativa.

I problemi appaiono in tutta la loro evidenza quando ci si cala sul piano operativo concreto.

Dal punto di vista sistematico, infatti, il diritto di accesso è parte di un paniere di concetti che comprendono anche il segreto d'ufficio e la riservatezza, mentre talune incertezze operative si mantengono vive anche in seguito a recenti sentenze della Cassazione o prese di posizione del Garante della *privacy*.

Il tutto, poi, senza volere considerare le reticenze che talvolta ancora sopravvivono nella pubblica amministrazione.

Nelle intenzioni, gli ostacoli alla realizzazione della cosiddetta "casa di vetro" della pubblica amministrazione, avrebbero dovuto essere spazzati via con il cosiddetto decreto Brunetta, cioè il decreto legislativo 29 ottobre 2009, n. 150, che ha stabilito che "*La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni* (quindi non più dei soli documenti amministrativi) *allo scopo di*

favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità".

Si tratta di una importante affermazione di principio, che però è stata accompagnata da una mancanza, nel senso che non è stato indicato cosa rimane in vigore del sistema precedente.

Questo breve *excursus* vuole semplicemente evidenziare come sull'argomento siamo ancora ben lontani dal raggiungere un approdo certo, che offra un quadro ben definito dei diritti.

Per personale esperienza di commissario straordinario negli enti locali, posso testimoniare quanto sia ancora lungo il percorso culturale che porti i cittadini a essere considerati tali e non più "*amatissimi sudditi*".

Suona così ancora di attualità la domanda posta a Sant'Agostino nelle *Confessioni* da un dignitario: *cosa vogliamo offrire con il nostro servizio?*

Oggi, a quella domanda, che pare essere rivolta agli uomini del nostro tempo, ritengo che si possa rispondere rifacendosi ai valori fondamentali della società.

Quell'operosa, vigorosa e onesta società italiana che altro non chiede che istituzioni efficienti e in grado di offrire risposte certe, orientate unicamente al perseguimento dell'interesse pubblico.

In questo senso, il volume curato da Umberto Tasciotti offre indicazioni costruttive e ci accompagna attraverso norme e interventi amministrativi necessari per comprendere i rapidissimi processi di trasformazione caratteristici del nostro tempo.

AP-Associazione Prefetizi informa

a cura di Roberta Dal Prato*

Lo scorso 6 novembre è stato sottoscritto l'accordo per la ripartizione delle risorse da corrispondere al personale della carriera prefettizia per l'anno 2013 per le maggiori attività svolte in relazione alla gestione del fenomeno dell'immigrazione, cui AP non ha

aderito, non condividendo quanto disposto in ordine alla assegnazione delle risorse relative ai *Fondi P.A.C.-Piano di Azione e Coesione-Programma Nazionale servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti*.

Tali risorse, previo parere del Dipartimento della Funzione Pubblica, sono confluite nel Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato relativo all'anno 2013, per essere poi destinate ai dirigenti della carriera prefettizia, in base al numero delle unità, delle responsabilità e del maggiore impegno richiesto.

Dall'esame della documentazione in possesso (atti provenienti dall'Autorità di Gestione concernenti l'organizzazione dei relativi uffici, nonché pareri del Dipartimento della Funzione Pubblica e del MEF-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato) AP, più volte, ha evidenziato come tali risorse sarebbero da ritenere a destinazione vincolata, ovvero speciali indennità da attribuire al personale impegnato nello svolgimento di specifiche attività, relative al P.A.C., non ricomprese in quelle istituzionali e a fronte di prestazioni eccedenti i compiti d'ufficio, quindi ulteriori e aggiuntive rispetto ai compiti ordinariamente svolti.

L'Amministrazione, sollecitata da AP sull'argomento, anche riguardo all'opportunità di formulare appositi quesiti agli Uffici competenti, nel dare riscontro ha semplicemente richiamato i contenuti della sopraccitata documentazione, così di fatto non dirimendo la questione sottoposta.

Si fa riserva di tornarci sopra.

Nel medesimo giorno è stata altresì data conclusione alla procedura di concertazione relativa alla assegnazione dei *neo*-viceprefetti che hanno ultimato il XXX corso di formazione per l'accesso alla qualifica superiore, i quali stanno prendendo servizio presso le rispettive sedi di destinazione con decorrenza... "odierna".

A seguito di più confronti sul tema, il 14 novembre è stata conclusa pure la procedura di concertazione riguardante i criteri applicabili alla valutazione comparativa per la promozione alla qualifica di viceprefetto per il triennio 2017-2019.

In merito, tenuto conto della necessità di comunicare ai dirigenti interessati eventuali variazioni con congruo anticipo rispetto al periodo di vigenza e in considerazione del prossimo scrutinio con decorrenza 1° gennaio 2018, è prevalsa la necessità di confermare inalterati i criteri applicati nel triennio precedente.

Tutte le Organizzazioni Sindacali intervenute si sono rese comunque disponibili a collaborare nell'ambito di un apposito tavolo tecnico per elaborare modifiche a valere dal successivo triennio.

**dirigente di AP-Associazione Prefetti*

Approfondimenti

Misure di safety e security nelle manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico e nelle manifestazioni in luogo di pubblico spettacolo. Profili operativi (parte prima) di Adriana Sabato*

3 giugno 2017, Torino, piazza San Carlo.

Il maxischermo appositamente installato proietta la finale Juventus-Real Madrid di *Champions League*.

D'improvviso, tra la gente assiepata si alza un'onda di panico che non riesce a essere indirizzata e contenuta in argini adeguati.

Rimangono ferite 1.527 persone.

Fra di esse, Erika Pioletti, deceduta dopo dodici giorni di agonia.

Il dramma consumatosi testimonia probabilmente la presenza di eventuali lacune, omissioni, sottovalutazioni nella organizzazione della serata e ha così acceso ancora una volta i riflettori sul tema della sicurezza, declinata nell'ambito delle manifestazioni pubbliche.

Sull'argomento, già ampiamente regolamentato, il Ministero dell'interno ha diramato tempestivamente tre circolari¹ richiamando la specifica normativa e insieme introducendo una visione nuova della materia attraverso un approccio compiuto alla stessa.

Innanzitutto va sottolineato che le direttive ministeriali fanno riferimento a “manifestazioni di qualunque natura o finalità, a prescindere dalla loro riconducibilità o meno a quelle che involgono l'attivazione delle commissioni provinciali o comunali di vigilanza sui pubblici spettacoli”(circolare Ministero dell'Interno, *Dipartimento Vigili del Fuoco, del Soccorso pubblico e della Difesa civile*, n. 11464 del 19 giugno 2017).

Ciò implica il superamento di una sostanziale dicotomia che sin qui ha differenziato la gestione della sicurezza, sotto il profilo della *security* e della *safety*, delle riunioni in luogo pubblico o aperto al pubblico rispetto alle manifestazioni in luoghi di pubblico spettacolo. Infatti, sino a oggi la verifica della sicurezza restava orientata principalmente, anche se non esclusivamente, per le prime sui parametri della *security*, per le seconde sui criteri della *safety*.

Le recenti direttive ministeriali hanno ricordato invece come ogni manifestazione pubblica, di qualunque tipo, può comportare rischi complessivi di sicurezza, che vanno verificati preventivamente al fine di consentire l'adozione delle misure di *safety* e di *security* ritenute più idonee.

Inoltre, le citate circolari intendono promuovere a ogni livello una cultura della valutazione preventiva dei rischi nel solco di una sicurezza partecipata, anzi di una “prevenzione collaborativa” per la vigilanza delle aree urbane, con la conseguenza di definire e richiamare competenze e responsabilità a ogni livello in un quadro di collaborazione istituzionale.

In particolare, l'intenzione è quella di delineare un modello organizzativo delle manifestazioni in luogo pubblico o in luogo di pubblico spettacolo che assicuri il loro svolgimento in presenza delle necessarie misure di *safety*, intese come dispositivi strutturali a salvaguardia dell'incolumità delle persone, così come di *security*, intese come servizi di ordine e sicurezza pubblica.

Peraltro, l'individuazione in concreto delle misure necessarie dovrà essere il frutto di un lavoro collegiale, dove ogni soggetto, pubblico e privato, nell'ambito delle proprie competenze è chiamato a vagliare le possibili vulnerabilità di un evento per definire le misure più idonee a

¹ Ministero dell'Interno–Dipartimento pubblica sicurezza, circolare n. 555/0001991/2017/1 del 7 giugno 2017; Ministero dell'Interno, Dipartimento Vigili del Fuoco, del Soccorso pubblico e della Difesa civile, circolare n.11464 del 19 giugno 2017, Ministero dell'Interno–Gabinetto, circolare n.11001/110(10) del 28 luglio 2017.

garantirne la sicurezza: la sintesi di tali valutazioni è demandata al *Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza*(CPOSP), quale luogo istituzionalmente preposto a gestire in modo partecipato la sicurezza.

È infatti di tutta evidenza che in questa materia Sindaci, Prefetto e Questore abbiano, al di là delle responsabilità giuridiche, una responsabilità politica di eccezionale rilevanza, che nessuno può gestire da solo.

Il tema della sicurezza delle manifestazioni in luogo pubblico o di pubblico spettacolo, come tutto il tema della sicurezza, deve necessariamente essere inserito in un contesto gestionale più ampio a cui fare riferimento e in cui cooperare per il buon andamento dell'intera responsabilità dell'ordine e sicurezza pubblica nei confronti della pubblica opinione. E il luogo più adatto a svolgere questa funzione e a praticare queste sinergie sembra ancora essere, allo stato attuale, il tavolo del CPOSP, presieduto dal Prefetto. Quest'organismo, nato per altri e più limitati scopi(consulenza tecnica del Prefetto per le sue funzioni di Autorità provinciale di p.s.), sta assumendo di fatto la funzione di catalizzatore di moltissime problematiche connesse alla convivenza sociale. D'altronde, proteggere la sicurezza significa assicurare un contesto in cui i cittadini, singolarmente e collettivamente, possano esercitare i diritti costituzionalmente garantiti e per questo il concetto di ordine e di sicurezza pubblica si estende sino ad assumere un'accezione quasi omnicomprensiva.

Ciò appare tanto più singolare in quanto tale tendenza si pone come forza centripeta rispetto alla forza centrifuga del decentramento molto spinto derivante dalle ultime riforme costituzionali e da una conseguente accentuata cd. devolution anche delle competenze amministrative.

La frammentazione delle funzioni, favorita dalla complessità delle problematiche economiche e sociali, comporta anche per l'Amministrazione pubblica la mancanza di ordine, armonia e nettezza di competenze: è necessario allora avere luoghi ove si può esplicare la collaborazione istituzionale, la sola capace di sopperire a tali incerte divisioni di competenze.

Tuttavia, l'attivazione del CPOSP appare solo eventuale, dovendo essere interessato esclusivamente per le manifestazioni che appaiono più "rilevanti", laddove comunque la collegialità delle valutazioni dovrà divenire il *modus operandi* ordinario anche per quelle meno importanti sul presupposto che non esistono eventi privi di rischi.

Nell'ambito di tali principi, sarà necessario per gli operatori capire in base a quali parametri calcolare il livello di rischio delle manifestazioni pubbliche e quindi graduare le misure di *safety* e di *security* necessarie, comprendere in quali casi, con quali modalità e procedure attivare eventualmente il CPOSP.

A tale ultimo fine sarà utile distinguere e analizzare separatamente le diverse tipologie di manifestazioni pubbliche, a seconda che si svolgano in un luogo pubblico o aperto al pubblico piuttosto che in un luogo di pubblico spettacolo.

Per garantire la correttezza delle scelte effettuate è predisposta una procedimentalizzazione dell'attività amministrativa che costituisce un modo, non solo per elaborare puntuali prescrizioni sui modi di acquisire e ordinare gli interessi ma, anche, per assicurare la partecipazione dei soggetti pubblici e privati che ne siano portatori.

1. Valutazione del rischio e connesse misure di safety e security.

I parametri per giudicare la vulnerabilità di una manifestazione pubblica, ovvero il suo livello di rischio, sono il luogo ove le riunioni si svolgeranno(al chiuso o all'aperto), il loro oggetto(sociale, politico, sindacale, sportivo, ludico, religioso), le modalità di svolgimento(statiche o dinamiche), il numero di partecipanti.

È evidente come ognuno dei criteri enucleati possano, singolarmente o complessivamente considerati, determinare un giudizio di vulnerabilità della manifestazione pubblica ai fini dell'applicazione delle recenti direttive: dalla loro ponderazione dipende l'applicazione delle misure di *safety* e di *security*.

Il Ministero dell'Interno–Dipartimento Pubblica sicurezza, con circolare n. 555/0001991/2017/1 del 7 giugno 2017, ha elencato, sia pure sinteticamente, dieci misure di *safety* e sette di *security*: esse costituiscono dunque i parametri da adottare per qualsivoglia tipo di manifestazione pubblica anche se, è bene sottolinearlo, non costituiscono un *corpus* unico da applicare necessariamente tutto insieme e indifferentemente per ogni tipo di manifestazioni.

Viceversa, richiedono un approccio flessibile in modo da inquadrare ogni singola manifestazione in un contesto di rischi concretamente possibili, declinare le misure necessarie e, in definitiva, giudicarne la “rilevanza”.

1.a) La valutazione del rischio.

Per agevolare la valutazione del rischio, il Ministero dell'Interno–Gabinetto, circolare n.11001/110(10) del 28 luglio 2017, propone l'adozione, magari in via sperimentale, di una tabella² attraverso la quale classificare gli eventi in base a tre diversi livelli di rischio(basso, medio, alto) rispetto ai quali si possono calibrare le misure di sicurezza.

Tale tabella prevede dei punteggi per singole voci il cui totale può aiutare la valutazione del rischio: fino a 15 punti rischio basso, da 15 a 25 punti rischio medio, oltre 25 punti rischio alto. Si dovrà comunque considerare alto il rischio laddove si preveda la presenza di oltre 10.000 persone.

Sottolineo che il semplice totale aritmetico non può considerarsi esaustivo ma deve sempre essere interpretato in relazione all'evento e ciò implica elevati livelli di competenza e discrezionalità che non possono essere elusi. È infatti evidente che un *quid pluris* di misure precauzionali si potrebbe rendere necessario in relazione alla peculiare tipologia dell'evento.

Una volta individuato il livello di rischio, occorre prevedere le relative misure di sicurezza da graduare, è bene ripeterlo, con flessibilità.

1.b) misure di safety

In base al combinato disposto dei requisiti enucleati dalle richiamate circolari del Ministero dell'Interno, Gabinetto e Dipartimento Pubblica sicurezza, si possono individuare specifiche misure di *safety* da declinare e graduare in relazione ai diversi parametri sottoindicati e al grado di spessore del rischio:

- requisiti di accesso all'area e presenza di spazi e servizi di supporto funzionali allo svolgimento della manifestazione(es., soccorso, servizi igienici);
- individuazione di percorsi separati di accesso e deflusso del pubblico;
- capienza delle aree ove si deve svolgere la pubblica manifestazione per la valutazione del massimo affollamento sostenibile.

Pertanto, anche in mancanza di interclusioni dovrà essere assicurato il monitoraggio degli accessi. Per realizzare ciò la circolare del 19 giugno 2017 suggerisce, ove non siano presenti apparecchiature “conta persone”, il ricorso a varchi presidiati da apposito personale³. Tale raccomandazione può essere applicata sia alle manifestazioni a pagamento che ad accesso libero, in relazione alle quali la verifica del numero di partecipanti potrà essere effettuata mediante il rilascio di appositi *pass*.

- suddivisione in settori dell'area di affollamento;
- protezione antincendio;
- redazione di piani di emergenza e di evacuazione con possibile previsione di impianti di diffusione sonora e/o visiva in funzione della gestione di eventuali emergenze;
- impiego di un adeguato numero di operatori per la gestione dell'evento;

² La tabella di classificazione dei livelli di rischio è stata mutuata da quella elaborata attraverso l'accordo fra Ministero della salute, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, edito dalla Conferenza Stato–Regioni n. 13/9/CR8C/C.

³ Si ricorda che il ricorso agli *steward*, che sono incaricati di un pubblico servizio, è consentito solo nell'ambito delle manifestazioni calcistiche e sportive in generale(dm 8 agosto 2007) mentre negli altri casi, comprese le attività di pubblico spettacolo, le figure che possono essere preposte ai servizi di concorso nei dispositivi di prevenzione e controllo sono gli addetti alla sicurezza(dm 6 ottobre 2009).

- eventuale emanazione di provvedimenti di divieto di somministrazione e vendita di alcoolici e altre bevande in bottiglie di vetro e lattine.

Ognuna delle misure citate può essere coniugata in diversi modi ovvero comportare prescrizioni più o meno stringenti, legate alla misurazione del rischio effettuata attraverso la “tabella”.

Peraltro ai fini dell’individuazione delle misure di *safety* applicabili, almeno in prima battuta, si potrà far riferimento tendenzialmente al quadro normativo cui si ispira il lavoro delle *Commissioni di vigilanza sui pubblici spettacoli*: è un sistema complesso ma collaudato di disposizioni che può essere un punto di riferimento anche per manifestazioni pubbliche che non si svolgono in luoghi di pubblico spettacolo.

1.c) misure di security.

Alle prescrizioni di *safety* dovrà corrispondere la pianificazione da parte delle Forze dell’ordine delle misure di *security*.

Le misure di *security* afferiscono alla tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica e discendono da specifiche attività di *intelligence* nonché dall’applicazione di determinati criteri. In particolare:

- sviluppo di una mirata attività informativa, finalizzata alla valutazione della minaccia, per la predisposizione di un efficace dispositivo di ordine pubblico;
- realizzazione di puntuali sopralluoghi e verifiche congiunte allo scopo di disciplinare le attività connesse allo svolgimento dell’evento nonché effettuare la mappatura dei sistemi di videosorveglianza esistenti;
- adeguata sensibilizzazione delle attività di prevenzione a carattere generale e di controllo del territorio;
- previsioni di attenti servizi di vigilanza nelle aree interessate dalle manifestazioni, soprattutto nelle fasi di afflusso e deflusso del pubblico;
- previsione di un’adeguata protezione delle aree interessate mediante attenti controlli con frequenti ed accurate ispezioni e bonifiche, anche mediante l’ausilio di personale specializzato e di attrezzature tecnologiche;
- individuazione di idonee aree di rispetto e prefiltraggio al fine di realizzare mirati controlli sulle persone, per impedire l’introduzione di oggetti pericolosi, e valutando anche la possibilità di installare impedimenti fisici al transito dei veicoli;
- sensibilizzazione degli operatori impiegati nei vari servizi.

La predisposizione di queste misure, che restano una competenza delle Forze dell’ordine, richiedono tuttavia per una loro maggiore incisività ed efficacia un coordinamento con l’ente locale interessato dall’evento.

D’altronde, sarà probabilmente l’ente locale, titolare del rilascio delle autorizzazioni in materia, a conoscere ben prima della Questura il programma di molte delle manifestazioni che interessano il territorio. Insomma è indispensabile, nell’ambito della “prevenzione collaborativa”, attivare prassi amministrative basate su una collaborazione istituzionale assidua e continuativa.

1.d) Giudizio sulla “rilevanza”.

Le manifestazioni pubbliche per le quali si renda necessario prevedere specifiche misure di sicurezza, devono far prefigurare con ragionevolezza profili di criticità che richiedono “*un surplus di attenzione e cautela*”: ciò significa che ogni evento richiede un attento esame e comporterà un giudizio sulla sua “rilevanza” in base al quale l’autorità competente dovrà decidere quali misure di sicurezza imporre agli organizzatori e potrà inoltrare eventualmente la richiesta di valutazione al CPOSP.

Come stimare la “rilevanza” della manifestazione pubblica per decidere di interessare il CPOSP e quindi chiedere una valutazione coordinata e integrata da parte delle autorità preposte?

Il solo punteggio relativo alla valutazione del rischio totalizzato dalla singola manifestazione, benché significativo, non può essere ritenuto esaustivo ai fini del giudizio di “rilevanza”: tale giudizio implica una complessiva valutazione di natura tecnico-politica che come tale rimane discrezionale.

In definitiva è impossibile dare parametri schematici esaurienti giacché ogni singolo evento va attentamente valutato nelle sue implicazioni, di *safety* e di *security*: sarà pertanto l’autorità competente(v., par. 2.c e 3.c) a vagliare la “ rilevanza ” della manifestazione pubblica, a verificare le misure di sicurezza proposte e a chiedere, solo ove lo ritenga necessario, l’intervento del CPOSP.

(*continua...*)

Pur con tutti i suoi limiti, ***il commento*** desidera essere per i colleghi della carriera prefettizia un agile veicolo, all’interno della nostra Amministrazione, di opinioni e punti di vista su una qualsiasi questione, per dare la possibilità a chiunque di noi di dire la propria su qualunque argomento, con la massima libertà e con un linguaggio semplice e immediato, con sinteticità e rispetto per gli altri: **dalla politica all’economia, dalla religione ai comportamenti sociali, dall’amministrazione allo sport, dalla musica al teatro e così via.**

Per contattarci o mandarci i vostri “pezzi” da inserire ne *il commento*(max due cartelle, carattere *Times New Roman*, formato 14, con l’indicazione dell’ufficio di appartenenza e un numero telefonico dove vi si possa raggiungere agevolmente), riferitevi a a.corona@email.it.

Fateci inoltre sapere se desiderate essere inseriti in una *mail-list* per farvi arrivare *il commento* direttamente per posta elettronica.

Ci trovate anche su internet, www.ilcommento.it

Vi aspettiamo.