



Approfondimenti sul terrorismo

ORDINE PUBBLICO E TERRORISMO. LE NOVITÀ INTRODOTTE DALLA DIRETTIVA GABRIELLI

Luca Gasparri

(tesi Master in “Geopolitica della sicurezza”, Università degli Studi Niccolò Cusano UNICUSANO – a.a. 2016-2017 – relatore Prof. Laura Quadarella Sanfelice di Monteforte)

INTRODUZIONE

1) IL CONTESTO POLITICO-SOCIALE IN CUI OPERA L'ATTUALE NORMATIVA

1.1. GLI EVENTI CHE HANNO AUMENTATO LA PERCEZIONE DI INSICUREZZA

1.2. LE STRATEGIE DI DIFESA ADOTTATE IN EUROPA

2) LA CIRCOLARE N. 555 DEL 7 GIUGNO 2017 DEL CAPO DELLA POLIZIA

2.1. LE NOVITÀ INTRODOTTE

2.2. IL RUOLO DELLE FORZE DELL'ORDINE SOTTO IL PROFILO ORGANIZZATIVO E OPERATIVO

3) LA CIRCOLARE N. 11464 DEL 19 GIUGNO 2017 DEL CAPO DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

3.1. IL RUOLO DEI COMUNI NELLE MANIFESTAZIONI PUBBLICHE

4) LA DIRETTIVA DEL 28 LUGLIO 2017 DEL CAPO DI GABINETTO DEL MINISTERO DELL'INTERNO

4.1. I MODELLI ORGANIZZATIVI DA ADOTTARE. DIFFERENZIAZIONE DELLE PROCEDURE E RIPARTIZIONE DELLE RESPONSABILITÀ

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

SITOGRAFIA



INTRODUZIONE

Quando si parla di ordine pubblico si fa riferimento ad una tematica interpretabile sotto diversi punti di vista. A seconda dei casi, infatti, tale concetto può essere inteso come un diritto ovvero come un qualcosa da difendere oppure un qualcosa verso cui tendere. L'ordine pubblico, per come lo conosciamo oggi, può essere considerato quella parte di ordinamento giuridico avente per contenuto un insieme di principi etici e politici la cui osservanza è necessaria ai fini dell'esistenza del sistema in cui essi si trovano. Questa parte di ordinamento è basata sia su principi generali che su norme giuridiche. L'ordine pubblico, di fatto, si considera tale in virtù del raggiungimento, ovvero del mantenimento, di un certo equilibrio, prima di tutto, di tipo sociale. Questo equilibrio, in relazione alla sua stabilità, subisce continue minacce. La tranquillità pubblica e la pace sociale è turbata ogni volta che si verifica, all'interno del sistema di riferimento, una condotta *contra ordinem*. Questo è vero soprattutto se la condotta criminosa ha il solo fine di turbare lo stato di quiete che si vuole raggiungere andando ad influenzare lo stile di vita delle persone. L'atto terroristico che colpisce un evento pubblico crea allarme sociale e induce la popolazione a partecipare con minore serenità alle attività tipiche della vita quotidiana e, in particolare, in quelle in cui il numero dei partecipanti è più consistente. In un Paese come l'Italia il quale, nel corso della sua storia, ha attraversato periodi difficili come gli "anni di piombo" la minaccia terroristica è fortemente sentita e questo ha portato ad una evoluzione della normativa di dettaglio che tenta di offrire nuovi mezzi per contrastare tale fenomeno. Se da un lato, in particolare con il cosiddetto "decreto antiterrorismo" del 2015, i poteri in ottica repressione sono aumentati, per quanto riguarda, invece, la prevenzione, le difficoltà restano ancora significative. L'atto terroristico, rispetto ad altri eventi criminosi, è caratterizzato da una immane imprevedibilità proprio perché, pur essendo orientato verso un obiettivo determinato, difficilmente è riconducibile ad una condotta tipizzata. Sulla base dell'esperienza che, purtroppo, si è formata in questi anni recenti a causa dei numerosi attentati ricollegabili al terrorismo internazionale è, tuttavia, possibile elaborare delle strategie di contrasto non trascurando anche l'aspetto preventivo. I recenti fatti di Piazza San Carlo a Torino hanno fatto nuovamente aprire gli occhi di chi vive spesso questi problemi come lontani.

Attraverso questo lavoro non si ha la pretesa di proporre una soluzione al problema ma si vuole effettuare una analisi della situazione attuale ponendo attenzione alle criticità



che si riscontrano ogni volta che viene organizzato un presidio di sicurezza in occasione di eventi pubblici.

In una prima parte verrà analizzato il contesto operativo all'interno del quale sorgono le varie problematiche e al quale viene applicata la normativa recente. Tale contesto operativo si adegua ad una società che, proprio sulla base dei recenti fatti di cronaca, è caratterizzata da un forte bisogno di sicurezza e dalla ricerca di una quiete che, nell'immaginario collettivo, sembra perduta. In questa parte della tesi ecco che scatta automatico il richiamo alle differenti reazioni che si sono prodotte, con una ovvia attenzione alla situazione europea, in risposta al terrorismo. Una seconda parte esplicherà il contenuto della circolare n. 555 del 7 giugno 2017 del Capo della Polizia analizzandone le novità introdotte e il ruolo assunto dalle forze dell'ordine sotto il profilo organizzativo e operativo in relazione allo svolgimento di un evento pubblico. Dopo di che la trattazione continuerà attraverso l'analisi della circolare n. 11464 del 19 giugno 2017 del Capo Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile. Anche tale normativa, in aggiunta ad una disciplina che appariva ormai obsoleta, contiene numerosi chiarimenti sulle funzioni di vari organismi che operano nel comparto sicurezza ed è andata a dare una visione del problema impostata su un approccio fortemente pragmatico. L'ultima parte della tesi sarà rivolta alle novità introdotte dalla direttiva del 28 luglio 2017 del Capo di gabinetto del Ministero dell'interno vista come documento riepilogativo della normativa recente e che, grazie al prezioso allegato prodotto dalla Prefettura di Roma, costituisce un riferimento di dettaglio utile agli addetti ai lavori. Il lavoro terminerà con una breve parte conclusiva e riepilogativa delle tematiche precedentemente affrontate.



CAPITOLO 1

IL CONTESTO POLITICO-SOCIALE IN CUI OPERA L'ATTUALE NORMATIVA

La società nella quale viviamo, rispetto al passato, è divenuta, e sta diventando, sempre più complessa. Oggi ci troviamo all'interno di un mondo globalizzato dove gli eventi sembrano scorrere alla velocità del pensiero. Quando si prende a riferimento un territorio, una popolazione, una informazione, un sistema economico e giuridico e, in ogni caso, una qualsiasi realtà sociale ci si incammina in un percorso fatto di attività interconnesse dove è difficile disgiungere gli elementi che le compongono e dove è complicato non incorrere in ragionamenti che non analizzino le cose su larga scala. All'interno di tale complessità anche le attività criminose hanno intrapreso un processo evolutivo e, di conseguenza, la repressione e la prevenzione delle azioni criminali deve adeguarsi a questo progresso. Una società come quella attuale di certo non contribuisce a creare un clima di sicurezza che diffonda serenità all'interno di una popolazione e questo è vero soprattutto se ci si riferisce alla cosiddetta "sicurezza percepita"¹. In particolare un attentato terroristico è uno dei delitti che crea grande allarme sociale soprattutto se riferito a situazioni delicate, già per loro natura, come quelle di ordine pubblico. Il terrorismo, preso nella sua accezione più generale e che non gode di una definizione universalmente riconosciuta, spaventa soprattutto perché non lo si conosce in profondità e non lo si comprende nella sua ragion d'essere. Per comprendere il terrorismo e, per impostare una strategia di difesa, occorre studiarlo nel profondo senza limitarsi all'analisi dei singoli eventi che, con i loro effetti devastanti, lo rendono visibile agli occhi della popolazione. Ecco perché si deve innanzitutto comprendere il contesto politico-sociale nel quale ci troviamo e nel quale operano le normative attualmente in vigore per poter valutare la loro efficacia. Attraverso un approccio superficiale si può solo tamponare il problema e si riesce a malapena ad individuare un nemico caratterizzato da un irrefrenabile dinamismo. In particolare negli ultimi anni, l'azione criminale dei membri dell'ISIS² ci ha mostrato l'aspetto camaleontico del

¹ Quando si parla di sicurezza percepita si fa riferimento alla sensazione personale di essere potenzialmente vittima di un reato. Questa sensazione può subire varie influenze in base alle nostre caratteristiche soggettive e all'ambiente sociale che ci circonda. La sicurezza reale, invece, fa riferimento al rischio plausibile di essere vittima di un reato tenendo conto anche di dati statistici.

²“Alla luce delle motivazioni che spingono i gruppi ad attaccare l'Occidente, e soprattutto a minacciare di attaccarlo, risultano necessarie delle considerazioni: nella lotta per prevalere sulle altre



fenomeno e, soprattutto, la preoccupante corruzione del mondo giovanile visto come fonte inesauribile di personale arruolabile e votato alla causa. Proprio sulla base degli eventi terroristici degli ultimi anni, Olivier Roy³ nel suo libro “Generazione ISIS” afferma che non è l’islamismo che si sta radicalizzando ma è il nichilismo che si sta islamizzando. Egli sostiene che oggi ci troviamo ad affrontare una islamizzazione del radicalismo e non, come molti credono, una radicalizzazione dell’islamismo. Il nemico più grande, secondo l’autore, è pertanto tutto ciò che ha prodotto questo clima di violenza con particolare riferimento al bacino sociale dal quale provengono i terroristi stessi, molti dei quali sono cresciuti proprio nella nostra società. Nell’assenza di valori o, forse, nella eccessiva pluralità di valori che Weber identificava con il concetto di “politeismo etico”, si vede la mancanza di un punto di riferimento adeguato e la

organizzazioni terroriste ognuna di loro cerca visibilità, e tale visibilità genera quello che definiamo terrorismo “fai da te”, instaurando un processo che spiralizza e si auto-alimenta. Dobbiamo quindi distinguere tra minaccia e rischio: se è vero che organizzazioni come AQ e IS nei loro comunicati minacciano direttamente l’Occidente, il vero rischio è quello che viene dall’imprevedibilità dei “lupi solitari”, siano essi *homegrown terrorist* radicalizzatisi e addestratisi direttamente in Occidente o *foreign fighter* di ritorno dai teatri di crisi. [...] Possiamo innanzitutto dire che comunemente si indica come terrorismo “fai da te” quello commesso in modo autonomo in Occidente da giovani che si sono autonomamente radicalizzati; ma, nel momento stesso in cui riconosciamo che si tratta del maggior rischio che il jihadismo di AQ e IS porta nelle nostre città, noi attribuiamo un ruolo ai gruppi jihadisti. [...] In tema di terrorismo jihadista possiamo dire che l’Occidente è attaccato principalmente guardando ai nemici dello scontro islamico, perché oggi promuovere il jihad contro l’Occidente ed i suoi valori conferisce potere e visibilità all’interno della c.d. “galassia islamica”, attualmente polarizzata intorno ad Al Qaeda (AQ) ed all’Islamic State (IS). [...]

AQ è oggi un fenomeno a cerchi concentrici il cui nucleo centrale è ancora oggi l’organizzazione con sede tra Afghanistan e Pakistan, ma accanto al quale si trovano l’anello dei gruppi ufficialmente affiliati, come “Al Qaeda nella Penisola Arabica” (AQAP) e “Al Qaeda nel Maghreb Islamico” (AQMI), e più esternamente l’anello dei gruppi jihadisti che si rifanno semplicemente alla sua ideologia ed ai suoi metodi. AQ sta sopravvivendo anche alla crescente presa che IS ha su alcune branche delle sue organizzazioni affiliate, e pur perdendo pezzi e non aparendo al momento come il gruppo numericamente più numeroso continua a costituire nell’immediato un diretto rischio per l’Occidente, tanto che molti pensano che la paziente opera di Al Zawahiri porterà AQ a riassorbire IS, che sta continuando a perdere terreno nel teatro siro-iracheno, perdendo una parte dei territori conquistati. [...] IS (a differenza di AQ) accetta immediatamente qualsiasi giovane voglia diventare un “soldato del Califfato”, senza guardare al loro precedente stile di vita: qualsiasi giovane, anche se la sua condotta di vita non ha sino ad allora risposto ai canoni del “puro Islam”, può diventare un “soldato del Califfato” e scegliere di andare a combattere nel teatro siro-iracheno o divenire un terrorista “fai da te” in nome del Califfato. Anche grazie a questa “politica” IS ha attratto a sé decine di migliaia di giovani, provenienti da tutti i continenti, che più o meno direttamente appoggiano IS, arrivando spesso a combattere per esso nei loro Paesi di origine o nei vari teatri.” (Quadarella Sanfelice di Monteforte Laura, *Perché ci attaccano Al Qaeda, l’Islamic State, e il terrorismo “fai da te”*. Seconda edizione, Aracne, 2017).

³ Orientalista e politologo francese. Dal 2009 è professore all’Istituto Universitario Europeo e titolare della Cattedra Mediterranea al Robert Schuman Centre for Advanced Studies.



necessità di trovarne uno che trovi la sua forza a partire dal senso di appartenenza. Tutto questo, senz'altro, ha radici molto più profonde che sorgono negli anni in cui i conflitti che hanno interessato il mondo arabo hanno portato a una instabilità enorme e a una mancanza di equilibrio che ha determinato un vuoto politico e sociale. La società occidentale non è stata in grado, ovvero non ha voluto, gestire questa situazione di crisi e ora, irrimediabilmente, si trova a fronteggiarne gli effetti negativi. Questa incapacità di gestione si riflette anche ora nella mancata consapevolezza del fenomeno da parte di tutta la popolazione a ogni livello. Concetti come “lupi solitari”⁴ e “*foreign fighters*”⁵ bastano a prendere coscienza della vastità e varietà della situazione presa in esame e di come sia da scartare un approccio semplicistico al problema (metodo purtroppo spesso diffuso nell'opinione pubblica).

Sulla scorta degli errori commessi in passato è ora necessario predisporre una nuova linea di azione che sia in grado di fronteggiare la minaccia in maniera adeguata. L'Europa, in particolare, negli ultimi tempi è stata bersaglio di numerosi attentati ed è molto interessante notare come i vari Paesi abbiano cercato di reagire alle offese ricevute. In Italia, nonostante non si siano verificati eventi particolari, le risposte sul piano normativo non si sono fatte attendere e recentemente una maggiore attenzione è stata rivolta al tema della prevenzione che già risulta essere piuttosto efficace grazie al puntuale lavoro dei nostri organismi di intelligence i quali da poco hanno festeggiato il decennale della loro riforma. Proprio quest'ultimi hanno organizzato una “campagna cyber” volta ad indirizzare i giovani ad un utilizzo consapevole del web e ad una maggior presa di coscienza della loro libertà digitale. Attraverso lo slogan “*Be aware. Be digital*”⁶ e in collaborazione con gli organismi di ricerca, il nostro sistema di sicurezza cerca di mettere in atto la migliore forma di prevenzione che possa esistere: l'educazione delle generazioni future.

1.1 - GLI EVENTI CHE HANNO AUMENTATO LA PERCEZIONE DI INSICUREZZA

⁴ Con riferimento al terrorismo, con il concetto di “lupo solitari” ci si riferisce a soggetti che isolatamente, spesso senza un progetto organizzato ovvero in assenza di mezzi convenzionalmente adatti allo scopo, compiono attentati terroristici.

⁵ I *Foreign Fighters* sono coloro che, pur non appartenendo geograficamente ai paesi nei quali è nato il Califfato, decidono di affiliarsi allo Stato Islamico adeguandosi alle sue ideologie e ai suoi metodi di combattimento.

⁶ “Essere consapevoli di essere digitali” (<https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/archivio-notizie/be-aware-be-digital.html>).

Nella nostra società, è innegabile, si vive quotidianamente all'interno di una forte percezione di insicurezza che tende a favorire uno degli scopi dell'agire terroristico. Questo clima di assoluta incertezza, il quale talvolta condiziona fortemente l'esistenza delle persone, viene alimentato, purtroppo, dai numerosi episodi di matrice terroristica che hanno colpito l'occidente. L'Europa, in particolare, è terreno fertile per l'azione criminosa di attentatori spesso insospettabili.

Il 22 Marzo 2017, il 52enne inglese Khalid Masood ha investito, con la propria autovettura, alcuni pedoni che stavano percorrendo il ponte di Westminster, a Londra. Dopo l'investimento, Masood si è poi diretto verso l'ingresso del Parlamento inglese dove ha ucciso un poliziotto con un coltello. L'attentatore è stato poi ucciso dalle forze di polizia locali che non sono riuscite a neutralizzare in maniera non letale l'uomo. L'attentato è stato prontamente rivendicato dall'ISIS⁷.

Il 20 Aprile di quest'anno, a Parigi lungo il celebre viale degli Champs-Elysees, il 39enne Karim Cheurfi ha aperto il fuoco con un kalashnikov contro la polizia francese uccidendo un poliziotto per poi perire a sua volta nello scontro. Anche in tal caso l'ISIS si attribuisce l'attentato.

La sera dello scorso 22 Maggio, durante il concerto della popstar americana Ariana Grande a Manchester, il 22enne di origini libiche Salman Abedi si è fatto esplodere uccidendo 22 persone. Il giorno seguente l'attentato l'ISIS ha rivendicato con orgoglio quanto accaduto.

Bastano questi tre episodi per far comprendere come la società occidentale si trovi in un clima di forte insicurezza. Analizzando gli eventi appena descritti si notano tre differenti *modus operandi* tutti aventi lo stesso fine.⁸

⁷ Un attentato simile si è verificato nella capitale britannica il 3 Giugno 2017. In questa occasione tre uomini a bordo di un furgone hanno investito dei passanti sul London Bridge per poi scendere dalla vettura ed accoltellare chiunque si trovasse di fronte.

⁸ Degni di nota sono anche altri due episodi che sono accaduti recentemente. Il 17 Agosto del 2017 un camioncino ha percorso la via principale di Barcellona, la Rambla, uccidendo dei passanti e seminando il panico. Episodio analogo ha interessato Nizza un anno prima, il 14 Luglio 2016, quando un autocarro ha investito dei passanti sulla strada principale della città in occasione dei festeggiamenti per la festa nazionale francese.

Nel primo caso notiamo come l'attentatore utilizzi in un primo momento un'autovettura per scagliarsi contro degli innocenti (una metodologia purtroppo tristemente nota alle cronache). Nel secondo caso l'attacco è rivolto direttamente contro le forze dell'ordine questo a testimoniare come l'obiettivo del terrorismo sia sempre fortemente simbolico e volto a dimostrare la vulnerabilità dello Stato inteso come potere legittimo. Il terzo episodio invece si riconduce ad una condotta che si potrebbe considerare forse come la più diffusa e la più preoccupante (l'attentato suicida mediante esplosivo è diventato un vero e proprio marchio di fabbrica che testimonia la cieca obbedienza alle proprie convinzioni). Questi ultimi episodi appena citati, uniti a tutti gli innumerevoli attentati che a livello internazionale hanno interessato l'Europa e non solo, hanno prodotto un clima di terrore senza precedenti che ha prodotto i primi effetti negativi anche nel nostro Paese.

La sera del 3 Giugno 2017, a Torino in piazza San Carlo, nel bel mezzo della folla riunitasi per assistere alla diretta televisiva della finale di Champions League si è scatenata una vera e propria ondata di panico generale che ha portato a più di mille feriti. Da quanto emerso sembra che, all'interno della folla, qualcuno abbia urlato un fittizio allarme bomba che ha naturalmente provocato lo scompiglio più totale. Le indagini sono ancora in corso ma aldilà della individuazione dei responsabili emergono interessanti considerazioni. Il panico che si è scatenato fa senza dubbio riflettere ed è sintomatico di una situazione non più tollerabile. Oltre alla componente psicologica del fenomeno sono emerse riflessioni circa la gestione dell'evento pubblico che si era organizzato in piazza San Carlo. Questo episodio, unito alle forti preoccupazioni dell'opinione pubblica, ha immediatamente prodotto i suoi effetti che si sono tradotti in puntuali interventi normativi. La stessa situazione si è verificata in altri Paesi che, colpiti da attentati, sono corsi al riparo spinti da una maggiore presa di coscienza.

1.2. - LE STRATEGIE DI DIFESA ADOTTATE IN EUROPA

I Paesi europei, colpiti dalla ferocia del terrorismo, hanno reagito su più fronti. Da un lato emerge la politica diffusa del rafforzamento dei dispositivi di sicurezza grazie ad un differente impiego delle forze dell'ordine, dall'altro vengono elaborate, ovvero rimaneggiate, normative *ad hoc* (c.d. antiterrorismo). Una strategia di difesa che si sta positivamente diffondendo in relazione al fenomeno del contrasto al terrorismo è quella fondata sulla collaborazione tra cittadini e forze dell'ordine. Tale collaborazione è



spesso risultata vincente in passato quando collegata ad attività inquadrabili nell'ambito della "polizia di prossimità"⁹ e della "sicurezza partecipata"¹⁰.

"*Run, hide, tell.*"¹¹ sono tre parole che accostate potrebbero non avere molto senso ma che, al contrario, rappresentano proprio la concretizzazione di quanto appena esposto. Con questo semplice slogan a Londra le forze dell'ordine sono riuscite a comunicare in maniera efficace un piccolo *vademecum* dell'antiterrorismo. La frase, diffusa via social network, unita a delle semplici immagini, fornisce istruzioni sul comportamento da adottare in caso di attacco. Sembra una iniziativa banale ma utilizza uno strumento che a sua volta è stato utilizzato dai terroristi per adescare nuovi soldati pronti a morire per la lotta alla società occidentale. Ecco, quindi, che il web potrebbe essere uno dei tanti strumenti utili a realizzare una efficace forma di collaborazione.

Questa linea di azione è stata intrapresa questi ultimi anni anche da altri Paesi tra i quali uno dei più attivi è senz'altro la Spagna. Tra i vari strumenti che facilitano la comunicazione tra forze dell'ordine e cittadini in terra iberica si possono citare: un numero verde dedicato alla lotta al radicalismo islamico; un sito internet (<https://stop-radicalismos.ses.mir.es/>) utili per denunciare possibili minacce; un'applicazione per gli smartphone chiamata AlertCops¹². Proprio questa applicazione è stata recentemente richiamata dal Governo spagnolo come esempio di strumento utile alla collaborazione tra cittadini e forze dell'ordine.

Oltre a queste iniziative sul piano prettamente operativo, ogni Paese europeo colpito da azioni terroristiche ha incrementato le attività volte al controllo del territorio oltre a potenziare i propri dispositivi di sicurezza con reparti e aliquote dedicate alla lotta a tale forma di devianza. Anche da un punto di vista politico le forme di collaborazione tra i vari Paesi sembrano le uniche vie per contrastare in maniera adeguata il fenomeno.

⁹ Si parla di "polizia di prossimità" quando ci si riferisce a un servizio di sicurezza basato sulla presenza di operatori di polizia a stretto contatto con il cittadino nello svolgimento dei loro compiti presidiari. Tale tipo di servizio in Italia è stato, in anni recenti, istituzionalizzato attraverso la figura del Poliziotto o del Carabiniere di quartiere ma, di fatto, è sempre esistito considerata la propensione alla attività informativa delle Forze di Polizia italiane.

¹⁰ Per "sicurezza partecipata" si intende la partecipazione attiva dei cittadini alle attività volte al contenimento dei fattori di rischio e di tutto ciò che produce insicurezza.

¹¹ "Corri, nasconditi, avverti."

(<https://www.cityoflondon.police.uk/advice-and-support/countering-terrorism/Pages/stay-safe.aspx>)

¹² Applicazione per smartphone creata nel 2015 che, inizialmente utilizzabile solo nelle province di Malaga, Alicante e Madrid, si è diffusa in tutta la Spagna. Viene considerata uno strumento efficace sul piano della prevenzione dei crimini in quanto consente ai propri utenti di inviare rapidamente una segnalazione alle forze dell'ordine.

Persino il Regno Unito, dopo “*Brexit*” manterrà la collaborazione con l’Unione Europea nel campo della Difesa.

Proprio in questo ambito, a partire dal 2005, l’Unione Europea¹³ ha impostato un approccio globale per contrastare il terrorismo basato sui seguenti capisaldi:

- norme rafforzate con il fine di prevenire nuove forme di terrorismo;
- potenziamento dei controlli alle frontiere esterne;
- controlli migliorati sulle armi da fuoco;
- creazione di un organo dedicato per arginare la propaganda terroristica online.
- La strategia di contrasto al terrorismo avviata dall’Unione Europea è incentrata su quattro pilastri:
 - Prevenzione;
 - Protezione;
 - Perseguimento;
 - Risposta.

Negli ultimi due anni il Consiglio e il Parlamento europeo hanno varato nuove norme per prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo¹⁴. Nel 2016 il Consiglio ha, inoltre, adottato una direttiva per armonizzare l’uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) all’interno dell’Unione Europea. I dati del PNR, in base alla direttiva, possono essere utilizzati soltanto a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e di altri reati gravi. Basta quindi analizzare la strategia di contrasto messa in atto dall’UE unitamente alle varie iniziative intraprese in autonomia dai vari Paesi per comprendere quanto questo fenomeno sia sentito dalla popolazione e quanto sia ostico il nemico che si vuole fronteggiare.

¹³ Il Consiglio Europeo nel 2005 ha prodotto un documento intitolato “Strategia antiterrorismo dell’Unione Europea” il quale ha poi dato il via a numerose novelle normative e disposizioni di dettaglio attraverso le quali la materia dell’antiterrorismo si è inserita all’interno di una importante evoluzione delle politiche di contrasto da attuare.

¹⁴ Quest’ultima attività sempre più spesso attuata attraverso i *money transfer* grazie ai quali è molto più facile aggirare i controlli.

CAPITOLO 2

LA CIRCOLARE N. 555 DEL 7 GIUGNO 2017 DEL CAPO DELLA POLIZIA

Dopo l'attentato di Manchester, quello di Londra del 3 Giugno, e soprattutto dopo il panico creatosi a seguito di un finto allarme bomba in piazza San Carlo a Torino, in Italia si è deciso di predisporre nuove misure antiterrorismo in ottica prevenzione. Con la raggiunta consapevolezza che gli obiettivi del terrorismo internazionale si sono prepotentemente rivolti nei confronti dei luoghi di aggregazione di massa (in particolare i pubblici eventi), il Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha emanato nuove e stringenti disposizioni per l'organizzazione e la gestione delle pubbliche manifestazioni chiarendo le condizioni di *Safety*¹⁵, da appurare in sede di organizzazione dell'evento, e di *Security*¹⁶ per garantire lo svolgimento in sicurezza dell'evento. Queste direttive sono state diramate grazie alla Circolare n. 555 del 7 Giugno 2017 del Capo della Polizia la quale, dopo una elencazione delle prescrizioni da adottare, evidenzia il particolare ruolo svolto dal Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica¹⁷ nell'analisi e nella valutazione delle linee di intervento connesse allo svolgimento sicuro dell'evento. Proprio di fronte al Comitato deve essere fatto un riepilogo del modello organizzativo e gestionale da adottare con l'eventuale concorso di operatori della Polizia locale e di esperti nel settore che possano fornire pareri utili allo scopo.

2.1. - LE NOVITÀ INTRODOTTE

La cosiddetta "Direttiva Gabrielli"¹⁸ costituisce sin da subito una normativa di dettaglio introducendo una serie di novità e prescrizioni rigorose. Tale Circolare prevede che "le

¹⁵ Dispositivi e misure idonee a salvaguardare l'incolumità delle persone.

¹⁶ Servizi di ordine e sicurezza pubblica.

¹⁷ Per espletare al meglio le funzioni connesse alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, il Prefetto si avvale del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica. Con tale denominazione si fa riferimento ad un organo collegiale, con funzioni consultive, istituito presso ogni Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo. Alle attività del Comitato, oltre al Prefetto che lo presiede, partecipano il Questore, il Sindaco del Comune capoluogo di Provincia, il Presidente della Provincia, i Comandanti provinciali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, i Sindaci degli altri Comuni interessati.

¹⁸ Tale denominazione viene attribuita in quanto Franco Gabrielli è l'attuale Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza. Egli ha ricevuto questo incarico il 29 Aprile 2016



manifestazioni non potranno avere luogo senza lo scrupoloso riscontro delle garanzie di *Safety* e di *Security* necessariamente integrate in quanto requisiti imprescindibili di sicurezza, e mai ragioni di ordine pubblico potranno consentire lo svolgimento, comunque, di manifestazioni che non garantiscano adeguate misure di *Safety*". Lo scrupoloso rispetto del modello organizzativo di riferimento è condizione necessaria affinché si realizzino le condizioni di *Safety* e *Security* utili ad organizzare l'evento il quale, in caso contrario, non può avere luogo. Proprio in ottica di organizzazione dell'evento occorre, quindi, avviare una procedura volta a valutare ogni aspetto che possa interessare la buona riuscita della manifestazione. Gli aspetti da valutare devono partire da una visione a 360° di ciò che si intende organizzare. Le attività prodromiche della fase organizzativa devono partire dalla preventiva comunicazione, agli organi competenti, di ciò che si intende organizzare. Ciò consente di avviare un processo di valutazione dei rischi necessario a garantire le condizioni di sicurezza ritenute indispensabili dalla Circolare. In questa fase è di estrema importanza il ruolo svolto dagli organizzatori e dagli uffici comunali i quali sono responsabili della avvenuta comunicazione della proposta di organizzazione dell'evento. In fase di valutazione della proposta concorrono poi altre Istituzioni che possono variare di caso in caso. Riguardo all'attività organizzativa si possono individuare una serie di prescrizioni ricollegabili rispettivamente alle, già più volte indicate, condizioni di *Safety* e *Security*.

Per ciò che concerne la *Safety* è necessario rispettare le seguenti condizioni di sicurezza:

- stabilire e rispettare la capienza delle aree di svolgimento dell'evento, per la valutazione del massimo numero di persone sostenibile. Gli organizzatori dovranno essere invitati a partecipare alle attività volte a regolare e monitorare gli accessi, anche con sistemi di rilevazione numerica progressiva ai varchi d'ingresso;
- individuare percorsi separati di accesso e deflusso;
- predisporre piani di emergenza ed evacuazione, anche con eventuale impiego di mezzi antincendio, e indicare delle vie di fuga e allontanamento che garantiscano l'ordine delle operazioni;
- suddividere in settori l'area di svolgimento dell'evento con corridoi centrali e perimetrali;

sostituendo il suo predecessore Alessandro Pansa. Il Prefetto Gabrielli ha ricoperto incarichi di estrema rilevanza nell'ambito della Sicurezza pubblica. Già direttore del SISDE e dell'AISI, egli è stato Prefetto dell'Aquila, Capo del Dipartimento della Protezione Civile, Prefetto di Roma.



- disporre di una squadra di operatori al fine di gestire i flussi anche in caso di evacuazione, per prestare assistenza al pubblico;
- individuare spazi di soccorso riservati alla sosta e manovra dei mezzi di soccorso;
- garantire spazi di servizio e supporto accessori;
- fornire assistenza sanitaria adeguata attraverso aree e punti di primo intervento;
- utilizzare impianti di diffusione sonora o visiva per preventivi e ripetuti avvisi e indicazioni al pubblico sulle vie di fuga e i comportamenti in caso di criticità;
- prevedere eventuali divieti di somministrazione e vendita di alcolici e altre bevande in bottiglie di vetro e lattine.

Oltre ai punti sopraelencati, la Direttiva prevede la necessità di effettuare, sempre in fase preventiva, una serie di attività volte a prendere cognizione, materialmente, del luogo ove avrà sede l'evento effettuando sopralluoghi e valutando da vicino possibili rischi, eventuali vie di fuga, criticità di vario tipo e individuare varie alternative per la risoluzione di possibili problemi che si possano verificare durante la manifestazione.

Relativamente a tali aspetti, i vari soggetti coinvolti hanno compiti e ruoli differenziati a seconda della funzione rivestita:

- il Comune ha l'onore di valutare la "capienza delle aree" delle manifestazioni, individuare gli spazi di soccorso, emettere i provvedimenti di divieto di vendita di alcolici e di bevande in vetro e lattine, "che possano costituire un pericolo per la pubblica incolumità";
- i soggetti organizzatori hanno il compito di "regolare e monitorare gli accessi", con "sistemi di rilevazione numerica progressiva ai varchi di ingresso fino all'esaurimento della capacità ricettiva" e prevedere percorsi separati di accesso e di deflusso del pubblico (le cosiddette "vie di fuga") con indicazione dei varchi, oltre a predisporre l'impiego di "steward preparati" per assistere il pubblico nelle più svariate necessità;
- il personale del Corpo Nazionale Vigili del Fuoco deve occuparsi di tutte le operazioni connesse alle attività antincendio (anche sotto il profilo della prevenzione);
- il personale sanitario impiego riveste compiti di assistenza per quanto riguarda urgenza ed emergenza sanitaria;
- la Prefettura riveste un fondamentale ruolo di controllo e supervisione, attraverso "sopralluoghi per una scrupolosa verifica della sussistenza dei previsti

dispositivi di *Safety* e l'individuazione delle cosiddette vulnerabilità" e, proprio per questo, presiede il Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, garantendo anche la partecipazione della Polizia municipale "per la vigilanza attiva nelle aree urbane".

Per ciò che concerne, invece, la *Security*, per sua natura direttamente connessa alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, occorre garantire i seguenti servizi:

- sviluppo di una specifica attività informativa al fine di valutare la minaccia e predisporre un adeguato dispositivo di ordine pubblico;
- opportuni sopralluoghi e verifiche congiunte per la disciplina delle attività connesse all'evento e per la ricognizione e mappatura degli impianti di videosorveglianza presenti nelle aree interessate, anche per un eventuale collegamento con la sala operativa delle Questure;
- attività di prevenzione a carattere generale e di controllo del territorio;
- servizi di vigilanza e osservazione a largo raggio, per rilevare e circoscrivere i segnali di pericolo o minaccia, nella fase di afflusso come in quella di deflusso;
- frequenti e accurate ispezioni e bonifiche delle aree con personale specializzato e adeguate apparecchiature tecnologiche;
- individuazione di fasce di rispetto e di verifica preventiva per consentire controlli mirati sulle persone;
- sensibilizzazione degli operatori esigendo un elevato e costante livello di attenzione.

2.2. - IL RUOLO DELLE FORZE DELL'ORDINE SOTTO IL PROFILO ORGANIZZATIVO E OPERATIVO

Quando parliamo di ordine pubblico, organizzazione di pubblici eventi e novità introdotte dalla "Direttiva Gabrielli" il richiamo al ruolo svolto dalle Forze dell'ordine, sia sotto il profilo organizzativo che operativo, non solo appare doveroso ma senz'altro necessario. Il personale preposto alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica del nostro Paese è quello che, per sua natura, possiede le conoscenze tecnico-professionali necessarie per suggerire precise valutazioni della situazione di interesse oltre a garantire la capacità di risolvere problemi e di affrontare criticità con mezzi e linee d'azione adeguate allo scopo. Le linee guida alla base degli importanti compiti che

riguardano il settore dell'ordine pubblico partono dalla necessaria collaborazione tra le varie Forze di Polizia presenti sul territorio. Tale collaborazione, che si realizza in varie forme, è spesso affiancata dal supporto di organismi esterni che forniscono esperienza in settori che, direttamente ovvero indirettamente, possono interessare l'ambito della sicurezza. Oltre al già citato Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, esistono altre forme di collaborazione che possono attuarsi in sede di organizzazione di un evento pubblico. Una di queste modalità alternative è il "tavolo tecnico"¹⁹ che, in maniera più speditiva, consente di riunire esperti del settore per discutere nel dettaglio sull'argomento di interesse e impostare le basi di un agire comune. Come già affermato in precedenza, le attività di prevenzione, con la loro grande importanza, sono estremamente rilevanti sotto il profilo organizzativo perché consentono di rendere più complicato il verificarsi di eventi sgradevoli. Una delle attività dove si incentra maggiormente la prevenzione è senza dubbio l'attività informativa. Proprio la ricerca continua, e il relativo aggiornamento, delle informazioni e ciò che da sempre costituisce la peculiarità delle Forze dell'Ordine. Questa importante funzione è garantita attraverso personale che opera all'interno di reparti appositamente costituiti in tal senso ma soprattutto grazie al ruolo svolto dai tanti reparti che svolgono quotidianamente attività di controllo del territorio e lavorano costantemente a contatto con il pubblico (basti citare il ruolo svolto dai Comandi Stazione dell'Arma dei Carabinieri che in alcuni territori costituiscono l'unico presidio esistente di legalità). L'attività informativa legata alla prevenzione può essere anche appositamente sviluppata nell'ambito di una attività di indagine già avviata. Attraverso un cosiddetto servizio di OCP (Osservazione, Controllo, Pedinamento)²⁰ si possono ottenere informazioni che è possibile utilizzare anche in altri contesti (come ad esempio organizzare un evento in sicurezza). Questo è possibile solo grazie alla condivisione delle informazioni tra reparti e tra Forze di Polizia che si concretizza in quella che viene definita dagli addetti ai lavori come "circolarità informativa". Oltre alla attività di carattere informativo, le Forze dell'Ordine materialmente si occupano di tutta una serie di misure di sicurezza che, qualora si verificasse un problema, sono volte a garantire la

¹⁹ Per "tavolo tecnico" si intende una sede dove rappresentanti di varie istituzioni si riuniscono per discutere di aspetti tecnici riguardanti una tema controverso.

²⁰ Per servizio di OCP (acronimo di Osservazione, Controllo, Pedinamento) si fa riferimento ad una serie di procedure annoverabili nell'ambito delle cosiddette attività atipiche della Polizia Giudiziaria. Si tratta quindi di una attività non tipizzata all'interno di codici normativi ma che in certi contesti costituisce spesso l'unica modalità di efficace sviluppo delle indagini. I risultati di tali attività sono resi concreti attraverso annotazioni di Polizia Giudiziaria che, una volta compilate dagli operatori, possono essere inserite, in fase di indagine, nel fascicolo del Pubblico Ministero ed eventualmente utilizzate in fase processuale.



buona riuscita dell'evento. Importanti operazioni in tal senso sono quelle di curare il servizio di videosorveglianza il quale, collegato direttamente con la sala operativa, può consentire l'invio di personale di rinforzo nel caso si verifichi una criticità. Unitamente a questo, prima di organizzare un evento pubblico occorre effettuare un adeguato controllo e bonifica della zona interessata al fine di prevedere, ovvero eliminare, possibili minacce. Sempre in ottica preventiva, è necessario individuare delle aree dove effettuare perquisizioni ovvero tutte quelle attività volte a controllare da vicino i partecipanti all'evento e verificare che non introducano armi e oggetti pericolosi. Nelle zone limitrofe all'evento, si deve predisporre un'attività di controllo e gestione del traffico che consente anche l'identificazione di mezzi e persone. Dal punto di vista repressivo, le Forze dell'Ordine devono comportarsi come farebbero per reprimere un qualsiasi altro delitto: utilizzo graduale dei mezzi di coercizione (partendo dai meno letali fino ad arrivare, se necessario, ai più letali) rispettando le procedure previste e operando sempre all'interno di una cornice di legalità.

CAPITOLO 3

LA CIRCOLARE N. 11464 DEL 19 GIUGNO 2017 DEL CAPO DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

Il Ministero dell'Interno, Dipartimento dei Vigili del Fuoco, con la circolare n. 11464 datata 19 Giugno 2017 avente il seguente oggetto "Manifestazioni pubbliche. Indicazioni di carattere tecnico in merito a misure di *Safety*" ha prodotto un importante documento di integrazione della precedente circolare del 7 Giugno dello stesso anno adottata dal Capo della Polizia. La circolare prodotta immediatamente dopo i fatti di Piazza San Carlo a Torino, infatti, faceva riferimento a manifestazioni di qualsiasi natura e nate con qualunque finalità, a prescindere dalla loro riconducibilità o meno a quelle che interessano le competenze delle Commissioni provinciali o comunali di vigilanza sui pubblici spettacoli. Quest'ultima circolare, invece, dispone che ogni manifestazione sia anticipata da una valutazione appositamente predisposta sul quadro complessivo dei rischi, tenendo conto del fatto che l'impiego e la valutazione di adeguate misure di *Safety* non può ricollegarsi al solo numero di persone presenti ma deve riferirsi ad una serie di elementi fortemente legati alle circostanze e influenzati dalla tipologia, e dalle modalità di svolgimento, del singolo evento preso in considerazione. Nella circolare si opera, quindi, una importante premessa dove, oltre alle già citate direttive, si chiarisce il fatto che i dispositivi da adottare non fanno riferimento a un *corpus* unico di misure da applicare "tutte insieme e indifferentemente per ogni tipo di manifestazione" ma, una volta focalizzati i punti nevralgici della *Safety*, devono essere oggetto di un accurato vaglio critico al fine di estrapolare le misure adeguate in relazione alla tipologia di evento (analisi selettiva) e definire le conseguente modalità di applicazione (analisi adattativa). I fattori contestuali da valutare in relazione all'evento da organizzare vanno, quindi, ben al di là del numero dei partecipanti e spaziano tra i contesti più svariati a partire dalla conformazione, ovvero dimensione, del luogo di svolgimento. Le considerazioni da fare prima di adottare alcuni tipi di dispositivi di sicurezza piuttosto che altri, devono partire soprattutto dall'analisi della tipologia dell'evento e da una importante classificazione che distingue le manifestazioni di tipo statico da quelle di tipo dinamico. Le manifestazioni statiche sono caratterizzate dal fatto che il loro svolgimento avviene in spazi limitati ovvero delimitabili. Le manifestazioni dinamiche si distinguono in virtù



del loro carattere itinerante e quindi per il fatto di non avere un unico punto di convergenza e di stazionamento dei partecipanti così da diminuire quelli che potrebbero essere importanti elementi di riferimento. Proprio quest'ultime richiedono, per ovvi motivi, "un ulteriore sforzo previsionale ai fini dell'individuazione dei fattori di vulnerabilità e dell'adeguata modulazione dei dispositivi da attuare". La circolare prosegue precisando che per individuare le misure di *Safety* da applicare al singolo evento e per valutare l'esistenza, o meno, delle previste condizioni di sicurezza, è necessario, in via prioritaria, fare riferimento al quadro normativo che disciplina l'attività delle Commissioni provinciali e comunali di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo. L'insieme di tali disposizioni normative può, infatti, costituire un valido parametro valutativo anche per eventi pubblici dove non è prevista specificamente l'attività delle sopracitate Commissioni. Il fatto di valutare caso per caso la situazione da regolamentare può portare, in taluni casi, il necessario impiego di ulteriori misure di *Safety* le quali possono essere applicate proprio grazie all'approccio flessibile che oggi richiede l'attività di prevenzione. In casi particolari, quindi, in sede di Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, si può integrare il predetto quadro normativo di riferimento suggerendo alle Commissioni di vigilanza le eventuali e ulteriori misure di *Safety* da adottare al caso in oggetto. Nel caso in cui, invece, le ulteriori misure di *Safety* non richiedano l'intervento delle Commissioni di vigilanza, gli aggiustamenti del caso potranno essere attuati all'interno dello stesso Comitato Provinciale. Partendo dall'importanza di un eventuale ampliamento delle misure di *Safety* da applicare, la circolare del 19 Giugno 2017 evidenzia come sia necessario garantire, nelle riunioni del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, "il sistematico coinvolgimento dei Comandanti provinciali del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, per la valutazione sia degli aspetti afferenti alla pubblica incolumità sia per quelli inerenti al soccorso pubblico". Tale esigenza risulta essere ancor più necessaria quando l'analisi preventiva di scenari caratterizzati da elevata complessità derivi da ipotesi di rischio "correlate a minacce di tipo non convenzionale". Al ravvisarsi di tali eventualità, la partecipazione del Comandante provinciale dei Vigili del Fuoco si relaziona non solo, come si può immaginare, all'attivazione del dispositivo di pubblico soccorso, ma alla mobilitazione dei Nuclei NBCR²¹ in forma ordinaria ovvero rafforzata.

²¹“Acronimo di nucleare - biologico - chimico - radiologico, il personale facente parte del nucleo viene impegnato ad operare nelle condizioni più difficili a causa della presenza di sostanze potenzialmente pericolose per la pubblica incolumità (contaminazione da radiazioni nucleari, attentati con armi non convenzionali, rilasci di sostanze pericolose come gas o carburanti a seguito di incidenti).

Riguardo agli aspetti prettamente tecnico-operativi, si nota come il quadro normativo di riferimento utilizzato per l'individuazione delle misure di *Safety*, da adottare a cura dell'organizzatore, non possa che derivare dall'attuale normativa riguardante le, già più volte richiamate, Commissioni di vigilanza. Da questa normativa, formata in particolare dai decreti ministeriali del 18 Marzo e 19 Agosto 1996, si può, nello specifico, evincere:

- i limiti numerici per stabilire il massimo affollamento consentito nei luoghi interessati dalla manifestazione;
- la sistemazione e relativa distribuzione dei partecipanti all'evento nelle aree ad esso destinate (attività importante soprattutto per le manifestazioni statiche);
- l'adeguato dimensionamento delle vie di fuga che dovranno essere facilmente individuabili e anticipatamente comunicate ai partecipanti, anche attraverso mezzi di diffusione audiovisiva.

In ottica di rafforzamento della tutela della *Safety* assume un maggiore rilievo la predisposizione, a cura dell'organizzatore, del piano di emergenza²². In tale documento

Dopo gli attentati alle Torre Gemelle dell'11 settembre 2001, i vigili del fuoco hanno assunto un ruolo fondamentale anche nell'ambito della difesa civile per i rischi connessi ad attacchi di tipo "non convenzionali". I numerosi sforzi profusi in questa direzione hanno portato all'acquisto di nuovi mezzi e strumenti per la decontaminazione campale, di strumenti per la rilevazione delle sostanze e nuovi dispositivi di protezione individuale. Molto risalto è stato dato alla formazione del personale con funzioni operative e direttive e all'istituzione di un nuovo modello organizzativo dei nuclei NBCR che ora prevede la presenza capillare su tutto il territorio nazionale distinto in: squadra base (presso il Comando Provinciale o Distaccamento); nucleo provinciale (presso il Comando Provinciale); nucleo operativo regionale (presso il Comando capoluogo di Regione); nucleo regionale avanzato (presso un Comando sito in area a rischio elevato). I nuclei NBCR in presenza di esplosioni perdite o rilasci, indossate particolari tute di protezione, provvedono alla rilevazione delle sostanze mediante sofisticati strumenti PID - IMS, al salvataggio delle persone e alla decontaminazione. Periodicamente vengono effettuati addestramenti tenendo conto di diversi scenari, compreso quello di un attacco terroristico con immissione nell'ambiente di sostanze non convenzionali come ad esempio gas tossici, polveri e liquidi." Fonte: www.vigilfuoco.it

²² "Un piano di emergenza è l'insieme delle procedure operative di intervento per fronteggiare una qualsiasi calamità attesa in un determinato territorio. Il piano d'emergenza recepisce il programma di previsione e prevenzione, ed è lo strumento che consente alle autorità di predisporre e coordinare gli interventi di soccorso a tutela della popolazione e dei beni in un'area a rischio. Ha l'obiettivo di garantire con ogni mezzo il mantenimento del livello di vita" civile" messo in crisi da una situazione che comporta gravi disagi fisici e psicologici.

Struttura del piano. Il piano si articola in tre parti fondamentali: 1. Parte generale: raccoglie tutte le informazioni sulle caratteristiche e sulla struttura del territorio; 2. Lineamenti della pianificazione: stabiliscono gli obiettivi da conseguire per dare un'adeguata risposta di protezione civile ad una qualsiasi situazione d'emergenza, e le competenze dei vari operatori; 3. Modello d'intervento:



l'organizzatore deve avere cura, ad esempio, di indicare a quali sistemi intenda ricorrere per contenere le conseguenze derivanti da situazioni di sovraffollamento. Nel caso in cui non siano disponibili apparecchiature "conta-persone", si potranno prescrivere allestimenti di un congruo numero di varchi di accesso presidiati e un robusto ricorso al servizio di *stewarding*. Quest'ultimo servizio può essere predisposto anche per manifestazioni ad accesso gratuito rilasciando, all'atto dell'ingresso, appositi "pass". Quando si organizza un pubblico evento bisogna tenere conto anche della propagazione di effetti di panico conseguenti ad eventuali situazioni problematiche derivanti da imprevedibili fenomeni, ad esempio, di carattere naturale (terremoti, incendi, etc.). In tal caso un rafforzamento di particolari dispositivi di sicurezza come, citandone uno, il servizio di vigilanza antincendio appare necessario.

3.1. - IL RUOLO DEI COMUNI NELLE MANIFESTAZIONI PUBBLICHE

Quando si parla di manifestazioni pubbliche, il ruolo svolto dai vari enti locali è da considerare di importanza significativa. Sono, infatti, molte le disposizioni normative che negli anni hanno disciplinato questa materia. Il ruolo svolto dai Comuni, attraverso le relative Commissioni di vigilanza, appare rilevante sin dall'apertura dei locali in cui possono svolgersi eventi pubblici ovvero aperti al pubblico. In base all'art. 80 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, la licenza per l'apertura di un teatro o di un luogo di pubblico spettacolo è infatti subordinata alla verifica da parte di una Commissione tecnica della solidità e sicurezza dell'edificio e dell'esistenza di uscite pienamente adatte a sgombrarlo prontamente nel caso di incendio. Con l'entrata in

assegna le responsabilità decisionali ai vari livelli di comando e controllo, utilizza le risorse in maniera razionale, definisce un sistema di comunicazione che consente uno scambio costante di informazioni. Un piano per le operazioni di emergenza è un documento che: assegna la responsabilità alle organizzazioni e agli individui per fare azioni specifiche, progettate nei tempi e nei luoghi, in un'emergenza che supera la capacità di risposta o la competenza di una singola organizzazione; descrive come vengono coordinate le azioni e le relazioni fra organizzazioni; descrive in che modo proteggere le persone e la proprietà in situazioni di emergenza e di disastri; identifica il personale, l'equipaggiamento, le competenze, i fondi e altre risorse disponibili da utilizzare durante le operazioni di risposta; identifica le iniziative da mettere in atto per migliorare le condizioni di vita degli eventuali evacuati dalle loro abitazioni. È un documento in continuo aggiornamento, che deve tener conto dell'evoluzione dell'assetto territoriale e delle variazioni negli scenari attesi. Anche le esercitazioni contribuiscono all'aggiornamento del piano perché ne convalidano i contenuti e valutano le capacità operative e gestionali del personale. La formazione aiuta, infatti, il personale che sarà impiegato in emergenza a familiarizzare con le responsabilità e le mansioni che deve svolgere in emergenza. Un piano deve essere sufficientemente flessibile per essere utilizzato in tutte le emergenze, incluse quelle impreviste, e semplice in modo da divenire rapidamente operativo.”

Fonte: www.protezionecivile.gov.it



vigore del DPR 311/2001 sono state rimodulate le competenze delle Commissioni di Vigilanza in quanto parte di quelle gestite dalla Commissione provinciale sono ora attribuite alla Commissione comunale. L'art. 4 del D.P.R. n. 311 del 28 Maggio 2001 ha, infatti, previsto l'istituzione di una Commissione Comunale di Vigilanza sui Locali di Pubblico Spettacolo, per la concessione dell'agibilità di cui all'art. 80 delle Leggi di Pubblica Sicurezza, assegnando alla medesima la competenza su alcuni locali – impianti, prima spettante alla Commissione Provinciale di Vigilanza Locali Pubblico Spettacolo, e nello specifico:

- locali cinematografici o teatrali con capienza inferiore o pari a 1300 spettatori;
- spettacoli viaggianti con capienza inferiore o pari a 1300 spettatori;
- altri locali o impianti con capienza inferiore o pari a 5000 spettatori;
- parchi di divertimento e attrezzature da divertimento meccaniche o elettromeccaniche che comportino sollecitazioni fisiche degli spettatori o del pubblico partecipante ai giochi inferiore ai livelli indicati con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Sanità.

L'Ufficio per le Attività della Commissione Comunale di Vigilanza sui Locali di Pubblico Spettacolo si occupa della gestione dell'attività amministrativa collegata all'espressione del parere di agibilità e predispone gli atti necessari al funzionamento della Commissione stessa, con riferimento all'agibilità di teatri, cinema-teatri, cinema e multisale, auditori, sale da ballo, discoteche, teatri tenda, circhi, luoghi destinati a spettacoli viaggianti, luoghi all'aperto ovvero luoghi ubicati in delimitati spazi all'aperto attrezzati con impianti appositamente destinati a spettacoli o intrattenimento e con strutture apposite per lo stazionamento del pubblico, impianti sportivi dove sono previste tribune per il pubblico ecc.

L'interessato per ottenere il parere di agibilità per i locali di pubblico spettacolo, ovvero per richiedere il sopralluogo ai fini del servizio di vigilanza di cui al D.M. n.261 del 22.2.96, deve presentare apposita domanda in bollo all'Ufficio corredata da idonea documentazione.

Al di là di questi adempimenti che comunque, anche se indirettamente, rivestono un ruolo di primo piano sotto il profilo della prevenzione, i Comuni dopo le direttive diramate quest'anno partecipano attivamente anche per ciò che concerne le misure di

Safety da adottare in relazione alle pubbliche manifestazioni. Di questo importante aspetto si tratterà nel capitolo successivo.

CAPITOLO 4

LA DIRETTIVA DEL 28 LUGLIO 2017 DEL CAPO DI GABINETTO DEL MINISTERO DELL'INTERNO

Attraverso la direttiva (n. 11001/110(10) Uff. II - Ord. Sic. Pub.) ai Prefetti del 28 luglio 2017, il Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno²³, Prefetto Mario Morcone, fa chiarezza sul quadro delineato dalle circolari del Capo della Polizia e del Capo Dipartimento dei Vigili del fuoco, del Soccorso pubblico e della Difesa civile. Tale direttiva tende a promuovere dei modelli procedurali e contiene, in allegato, le istruzioni operative emesse, in via sperimentale, dalla Prefettura di Roma per garantire la corretta gestione degli eventi pubblici. La direttiva contiene, tra le altre cose, criteri e tabelle attraverso le quali si vuole operare una classificazione delle manifestazioni andandole a suddividere in due principali tipologie:

- riunioni e manifestazioni in luogo pubblico dove è previsto, in capo al soggetto organizzatore, l'onere di preavviso al Questore;
- manifestazioni di pubblico spettacolo dove è necessario il rilascio di una licenza da parte del Sindaco.

Questo documento tende a sottolineare fortemente l'importanza della cooperazione tra tutti coloro che operano nell'ambito del comparto sicurezza. Vengono, inoltre, esaltate le funzioni attribuite al Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica e alle Commissioni comunali e provinciali di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo (quest'ultime viste come sede di confronto, accurata valutazione e pianificazione delle modalità di risoluzione di eventuali criticità che si potrebbero verificare nel corso dell'evento).

Un'altra tematica molto sentita è quella della comunicazione, ne consegue che è di primaria importanza rendere edotti i partecipanti alla manifestazione delle misure organizzative e di sicurezza adottate in modo tale da garantire una partecipazione

²³ L'Ufficio di Gabinetto del Ministro dell'Interno collabora con il Ministro per l'efficace e funzionale definizione degli obiettivi dell'Amministrazione, l'elaborazione delle politiche pubbliche, la valutazione della loro attuazione e le connesse attività di comunicazione. Cura il raccordo del vertice politico con l'Amministrazione.



cosciente e consapevole. Tale direttiva tenta quindi di fornire procedure che, dal generale al particolare, puntano su un approccio flessibile, mai rigidamente standardizzato e incentrato sulla collaborazione e sulla partecipazione di chiunque possa fornire un valido supporto in sede organizzativa e in ottica preventiva.

4.1. - I MODELLI ORGANIZZATIVI DA ADOTTARE. DIFFERENZIAZIONE DELLE PROCEDURE E RIPARTIZIONE DELLE RESPONSABILITÀ

Come anticipato nel paragrafo precedente, la direttiva del 28 Luglio 2017, prodotta dall'Ufficio di Gabinetto del Ministro dell'Interno, si propone di definire i modelli organizzativi per garantire alti livelli di sicurezza in occasione di manifestazioni pubbliche. Le recenti circolari, firmate dal Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e dal Capo Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, hanno fornito indicazioni finalizzate a produrre la massima sicurezza possibile, sia dal punto di vista della *Safety* che della *Security*, nello svolgimento di eventi pubblici anche in relazione alle possibili minacce derivanti da eventuale attacco terroristico. Dopo i fatti di Piazza San Carlo a Torino, si sono svolte numerose manifestazioni sul territorio nazionale durante le quali non si sono verificati problemi degni di nota. La buona riuscita di tali eventi è dovuta soprattutto a quello che, nel nostro Paese, è un sistema di sicurezza efficiente che da anni gestisce in maniera ottimale i servizi di ordine pubblico. Tutto ciò è reso possibile, oltre che dalla adeguata preparazione degli operatori ai vari livelli, soprattutto dalla intensa attività di collaborazione che si esplica nei vari organismi deputati alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. La gestione inerente il corretto, e sicuro, svolgimento di pubbliche manifestazioni richiede, come per altri ambiti relativi al tema della sicurezza, una forte comunità d'intenti che trova espressione nella massima sinergia tra le istituzioni e nella corretta ripartizione dei poteri in ambito territoriale. Dopo i recenti fatti di cronaca, tale collaborazione si è rafforzata ed è stato esaltato il ruolo degli organismi nati a tale fine, ovvero quelli che consentono alle autorità operanti nel settore sicurezza di riunirsi e valutare le situazioni migliori per risolvere i problemi. Le precedenti due circolari avevano, infatti, ribadito che l'azione di coordinamento tra Forze dell'ordine, condita anche dalla partecipazione di soggetti esterni, debba esplicarsi in sede di Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica considerato emblema dell'analisi e valutazione dei rischi connessi alla sicurezza dei cittadini. Gli stessi documenti, al contempo, riferendosi alle pubbliche manifestazioni hanno ricalcato l'importanza del



ruolo attribuito alle Commissioni provinciali di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo.

Si è inoltre posta chiarezza sul fatto che, relativamente all'applicazione delle misure di *Safety*, corretti parametri di riferimento possono essere ricercati nel *corpus* normativo regolante l'attività delle Commissioni di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo. Quest'ultima affermazione vale anche per quegli eventi per i quali, in base alle prescrizioni di legge, non sarebbe richiesta l'attivazione dei predetti organismi. Le circolari che hanno preceduto la direttiva del 28 Luglio hanno posto l'attenzione sull'esigenza di gestire le pubbliche manifestazioni attraverso un articolato sistema di sicurezza fondato sulla complementarità tra *Safety* e *Security*. Al di là dello sguardo rivolto a riferimenti normativi che, sotto il profilo tecnico, puntualmente disciplinano la materia, è necessario ricorrere, in sede di adozione di misure di sicurezza e nell'individuazione di criticità, ad un approccio flessibile alla materia in grado di disciplinare la situazione in modo differente e valutando caso per caso. Questo è vero soprattutto se si guarda a tempi recenti dove un approccio rigidamente ricondotto alle sole norme di legge appare, oltre che superficiale, alquanto riduttivo e dove, ora più che in passato, è necessario porre in essere una valutazione di contesto che sappia considerare numerosi aspetti di interesse spesso ricondotti a ipotesi di carattere generale se inquadrati nella mera disposizione normativa. Da questo punto di vista appare chiaro come il livello di sicurezza che si intende offrire appare proporzionato al livello di collaborazione raggiunto tra coloro che, in tale ambito, sono chiamati ad operare. La nuova direttiva, non a caso, rimarca l'esigenza di informare adeguatamente i soggetti, pubblici e privati, in merito al contenuto delle nuove disposizioni normative utilizzando, a tal fine, anche apposite sedute delle Conferenze provinciali permanenti²⁴.

²⁴La Conferenza Permanente è un organismo istituito dall'art. 11 del decreto legislativo n. 300/1999, come modificato dal Decreto Legislativo 21/1/2004 n. 29, con la funzione di coadiuvare il Prefetto nel coordinamento delle attività degli Uffici periferici dello Stato e nella leale collaborazione con i rappresentanti delle Autonomie locali. Attraverso lo strumento della Conferenza Permanente si è inteso rafforzare in capo al Prefetto la funzione di "coordinamento orizzontale" delle funzioni statali esercitate a livello periferico. La Conferenza Permanente si articola, di prassi, in quattro sezioni corrispondenti ad altrettante aree organiche di materie: Amministrazioni d'ordine; Sviluppo economico ed attività produttive; Territorio, ambiente ed infrastrutture; Servizi alla persona e alla comunità. La Conferenza Permanente, nella trattazione delle problematiche relative alle diverse aree di materie, mira a coinvolgere il maggior numero possibile di soggetti che agiscono sul territorio, operando nella direzione di una mediazione dei conflitti sociali a livello locale. La Conferenza Permanente è presieduta dal Prefetto ed è composta, a livello provinciale, dai responsabili delle strutture periferiche dello Stato, dal Presidente della Provincia, dal rappresentante della Città metropolitana, ove costituita, dal Sindaco del comune capoluogo e dai Sindaci dei comuni eventualmente interessati alle questioni trattate, o loro delegati, nonché da tutti quei soggetti



In tale sede ricorre la necessità di richiamare i partecipanti a concorrere sia alle attività connesse all'*iter* procedurale da seguire in vista dello svolgimento di una pubblica manifestazione che su tutti gli adempimenti ad essa connessi. Sotto il profilo procedurale occorre distinguere tra riunioni e manifestazioni in luogo pubblico *ex art.* 18²⁵ T.U.L.P.S., le quali assegnano agli organizzatori un mero onere di preavviso al Questore, e tra le manifestazioni di pubblico spettacolo le quali, invece, sono sottoposte ad un regime di autorizzazione

“Con riferimento alla prima tipologia di manifestazione, è noto come, in base a un *iter* collaudato e a prassi amministrative consolidate e pienamente funzionali, il Comitato Provinciale per l’Ordine e la Sicurezza Pubblica venga ordinariamente interessato dai Questori – qualora non emergano ragioni di ordine pubblico o di altra natura che, ai sensi del comma 4 dell’art. 18, già inducano a vietare lo svolgimento delle manifestazioni – in relazione a tutti quegli eventi che implicano un’elevazione del livello di rischio tale da imporre una valutazione coordinata e integrata da parte delle autorità preposte.”

La forte interazione richiesta tra le misure di *Safety* e di *Security* necessita della partecipazione del Comandante Provinciale dei Vigili del Fuoco al Comitato ogniqualvolta si affrontino situazioni che richiedano la compresenza di questi importanti elementi. Si ravvisa, inoltre, l’opportunità di far partecipare, alla fase

istituzionali la cui partecipazione è ritenuta utile, in relazione agli impegni che si dovranno prendere. A livello regionale la Conferenza Permanente è presieduta dal Prefetto del capoluogo di regione ed è composta dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato nonché da tutti i soggetti istituzionali interessati o la cui partecipazione è valutata opportuna in relazione alle concrete determinazioni da assumere. Sono invitati il Presidente della regione e quello della provincia, il rappresentante della città metropolitana, ove costituita, il Sindaco del comune capoluogo e i sindaci dei comuni eventualmente interessati alle questioni trattate.” Fonte: www.prefettura.it

²⁵ “I promotori di una riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico devono darne avviso, almeno tre giorni prima, al Questore. E’ considerata pubblica anche una riunione, che, sebbene indetta in forma privata, tuttavia per il luogo in cui sarà tenuta, o per il numero delle persone che dovranno intervenire, o per lo scopo o l’oggetto di essa, ha carattere di riunione non privata. I contravventori sono puniti con l’arresto fino a sei mesi e con l’ammenda da € 103,00 a 413,00. Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle riunioni predette prendono la parola. Il Questore, nel caso di omesso avviso ovvero per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica, può impedire che la riunione abbia luogo e può, per le stesse ragioni, prescrivere modalità di tempo e di luogo alla riunione. I contravventori al divieto o alle prescrizioni dell’autorità sono puniti con l’arresto fino a un anno e con l’ammenda da € 206,00 a € 413,00. Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle predette riunioni prendono la parola. Non è punibile chi, prima dell’ingiunzione dell’autorità o per obbedire ad essa, si ritira dalla riunione. Le disposizioni di questo articolo non si applicano alle riunioni elettorali.”



iniziale del processo decisionale posto alla base di tutta l'attività organizzativa, anche i responsabili dei Comandi di Polizia Municipale sia per garantire una migliore coordinazione tra le Forze di Polizia sia per ricevere pareri di dettaglio in merito al tema della sicurezza stradale. Il Comitato, pertanto, come ribadito più volte in precedenza, svolge un ruolo centrale con importanti compiti di valutazione delle circostanze e pianificazione delle linee d'azioni utili a garantire la sicurezza dell'evento. Sempre a tale organismo spetta il delicato compito di individuare, anche attraverso preventivi sopralluoghi, le cosiddette "vulnerabilità" della manifestazione pubblica e, attorno ad esse, impostare una strategia di difesa per creare opposizione ad eventuali minacce. L'attività di sopralluogo deve essere effettuata dai "rappresentanti delle Forze dell'ordine, dei Vigili del Fuoco, dell'Ufficio tecnico e del Comando di Polizia Municipale del Comune interessato, delle altre componenti territoriali del sistema di *Safety* e degli organizzatori, i quali provvederanno, secondo le indicazioni del Comitato, a riferirne gli esiti alle Prefetture." La direttiva richiede che siano necessariamente attivati tutti i canali di comunicazione utili ad informare i partecipanti all'evento delle misure organizzative e di sicurezza adottate. "Per le manifestazioni di pubblico spettacolo, l'impianto normativo vigente, recato in particolare dal Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonché dalle disposizioni di legge che regolano il settore, prevede che lo svolgimento dell'evento sia soggetto al rilascio della licenza da parte del Sindaco del Comune e che tale licenza non possa essere rilasciata se non previo parere delle Commissioni provinciali e comunali di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo". Come è facile notare, alla tipologia di manifestazioni sopra descritte è applicata una disciplina più stringente che vede nell'autorizzazione del Comune una condizione necessaria affinché l'evento possa esistere.

Per le manifestazioni di pubblico spettacolo spetta, quindi, all'ufficio comunale preposto al rilascio delle licenze *ex art. 68*²⁶ T.U.L.P.S. interessare la Commissione comunale o provinciale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo. "Qualora la Commissione ritenga che la manifestazione possa comportare un innalzamento, anche solo potenziale, del livello di rischio per i partecipanti o più in generale per la popolazione, derivante, ad esempio, dalle modalità di svolgimento dell'evento, dal luogo prescelto o dal prevedibile, elevato afflusso di persone, e tale da richiedere un

²⁶ "Senza licenza del Questore non si possono dare in luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico, accademie, feste da ballo, corse di cavalli, né altri simili spettacoli o trattenimenti, e non si possono aprire o esercitare circoli, scuole di ballo e sale pubbliche di audizione. Per le gare di velocità di autoveicoli e per le gare aeronautiche si applicano le disposizioni delle leggi speciali."



surplus valutativo di livello più ampio e coordinato, ne informerà la Prefettura, inviando una relazione di sintesi con l'indicazione dei possibili profili di criticità.” Anche in questo caso si richiama ancora una volta l'importanza della valutazione delle circostanze nelle quali si svolge l'evento e della coordinazione tra gli organi interessati ad organizzarlo e gestirlo in modo sicuro. In tal caso il ruolo del Comitato occupa sempre un posto di primo piano dal momento che può indicare alle Commissioni di vigilanza, qualora lo ritenga opportuno, “l'assunzione di ulteriori precauzioni e cautele in ambito *Safety* tali da elevare la cornice di sicurezza dell'evento anche in rapporto ai profili di *Security*.” La Commissione di vigilanza interessata, in sede del sopralluogo effettuato prima dello svolgimento dell'evento, effettua la verifica della corretta ottemperanza a tutte le disposizioni impartite e ha il dovere di assumere le determinazioni finali per il rilascio della licenza da parte delle autorità competenti.

A seguire, alla direttiva del 28 Luglio scorso, è stato allegato, come strumento utile per supportare i provvedimenti di *Safety* da adottare nella gestione delle manifestazioni pubbliche, un documento prodotto dalla Prefettura di Roma che, “in via sperimentale”, ha realizzato una classificazione degli eventi e delle manifestazioni impostata su tre differenti livelli di rischio ai quali corrispondono determinate misure di sicurezza da impostare.

Questo documento vuole rappresentare un valido, e speditivo, strumento di ausilio per gli organizzatori i quali possono effettuare una prima valutazione del livello di rischio della manifestazione (catalogato come “alto, medio, basso”) potendo poi adeguare a questo le misure di sicurezza da adottare (attraverso un processo di “mitigazione”).

Le misure di mitigazione proposte intendono prevedere la riduzione del rischio sino ad una soglia ritenuta accettabile.

Le misure di *Safety* devono confrontarsi, e coordinarsi, con le misure di sicurezza fissate dagli operatori di polizia. Proprio su questo equilibrio si fonda la reale efficacia del modello organizzativo proposto. Seguendo questa impostazione, è estremamente probabile come specifiche misure di ordine pubblico possano automaticamente mitigare il livello di rischio residuo relativamente ad un evento.

Secondo il modello organizzativo prodotto dalle nuove direttive, il ruolo iniziale è, quindi, affidato agli uffici del Comune che ricevono l'istanza di autorizzazione alla realizzazione della manifestazione e, sulla base della valutazione effettuata dagli organizzatori, impostano le misure da attuare, supportati, se necessario, dalle Forze dell'ordine.

Nel caso in cui ricorrano le previsioni di legge, un vaglio ulteriore è rimesso alla Commissione comunale o provinciale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo. Allorquando si prefigurino circostanze particolari, le quali richiedano misure precauzionali aggiuntive, si potrà richiedere il contributo, in termini di analisi e valutazione della problematica, da parte del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica.

La Prefettura di Roma ha specificato la natura sperimentale delle sue linee guida anche perché sono in corso di elaborazione ulteriori direttive da parte del Dipartimento dei Vigili del Fuoco.

In queste linee guida, come affermato in precedenza, è stata posta in essere una classificazione del livello di rischio degli eventi e/o manifestazioni. Tale classificazione si riferisce all'accordo tra il Ministero della Salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano edito dalla Conferenza Stato-Regioni n. 13/9/CRBC/C/.

Sulla scorta di questo documento sono stati aggiornati alcuni parametri legati alle esigenze di *Safety*, rispetto al soccorso sanitario riferendoli a eventi e/o manifestazioni definiti in questo modo:

- programmati e/o organizzati che richiamano un rilevante afflusso di persone ai fini sportivi, ricreativi, sociali, politici, religiosi;
- organizzati da privati;
- organizzazioni/associazioni;
- istituzioni pubbliche.

Il livello di rischio, in fase iniziale, viene calcolato dall'organizzatore dell'evento il quale applica i punteggi elencati all'interno di specifiche tabelle. Sulla base del risultato ottenuto è possibile ottenere un livello di rischio indicativo con il relativo punteggio.

Per manifestazioni con affollamento superiore alle 10000 persone, non è necessaria la valutazione tabellare in quanto l'evento è di per sé considerato a rischio elevato.

Un livello di rischio basso ha un punteggio inferiore a 15, un livello di rischio medio ha un punteggio compreso tra 15 e 25, mentre ad un livello di rischio elevato è assegnato un punteggio superiore al valore di 30.

Vi è poi una tabella di classificazione del rischio ("SAFETY") dove a determinate categorie sono assegnati, collegati ad delle sottocategorie, specifici punteggi.

Si parte quindi valutando le “variabili legate all’evento”:

- periodicità dell’evento;
- tipologia dell’evento;
- altre variabili;
- durata;
- luogo;
- logistica dell’area.

Ad esempio considerata la variabile “periodicità dell’evento”, una manifestazione che ha luogo tutti i giorni viene considerata più rischiosa di una che si realizza con cadenza annuale.

Una volta considerate le variabili allegare all’evento si fa un primo calcolo (“subtotale A”).

Si prosegue valutando le “variabili legate al pubblico”:

- stima dei partecipanti;
- età media dei partecipanti;
- densità partecipanti/mq;
- condizione dei partecipanti;
- posizione dei partecipanti.

Anche in questo caso si assegnano punteggi quindi prendendo, ad esempio, in considerazione la voce “posizione dei partecipanti” un evento dove il pubblico partecipa seduto rispetto ad uno dove i partecipanti sono in piedi è ritenuto più sicuro.

Come per le “variabili legate all’evento” si procede ad un calcolo (“subtotale B”). Dopo questa operazione si procede alla somma dei risultati subtotali per avere il risultato totale di preliminare valutazione del rischio.

Il documento procede, poi, con la struttura del sistema di mitigazione del rischio il quale è articolato nelle seguenti “cartelle”:

- CARTELLA 1. RIFERIMENTO NORMATIVO
- CARTELLA 2. REQUISITI DI ACCESSO ALL’AREA
- CARTELLA 3. PERCORSI SEPARATI DI ACCESSO ALL’AREA E DI DEFLUSSO
- CARTELLA 4. CAPIENZA DELL’AREA DELLA MANIFESTAZIONE



- CARTELLA 5. SUDDIVISIONE DELLA ZONA SPETTATORI IN SETTORI
- CARTELLA 6. PROTEZIONE ANTINCENDIO
- CARTELLA 7. GESTIONE DELL'EMERGENZA - PIANO DI EMERGENZA
- CARTELLA 8. OPERATORI DI SICUREZZA

Il riferimento normativo da cui è necessario partire per impostare il sistema di mitigazione del rischio è il seguente:

- Decreto Ministeriale del 19 Agosto 1996 (Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio dei locali di intrattenimento e di pubblico spettacolo);
- Decreto Ministeriale del 18 Marzo 1996 (Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi);
- Decreto Ministeriale del 10 Marzo 1998 (Criteri generali di sicurezza antincendio e per la gestione dell'emergenza nei luoghi di lavoro);
- Circolare del Capo della Polizia n. 555/OP/0001991/2017/1 del 07 Giugno 2017;
- Circolare del Capo Dipartimento dei Vigili del Fuoco n. 11464 del 19 Giugno 2017.

Analizzando il contenuto della cartella 1 si nota come la normativa fosse bloccata da qualche anno e che i recenti avvenimenti di cronaca abbiano riacceso l'interesse del legislatore e degli addetti ai lavori.

La cartella 2 ("requisiti di accesso all'area") inizia elencando i parametri da rispettare affinché sia possibile garantire l'accessibilità dei mezzi di soccorso:

- Larghezza 3,50 m;
- Altezza libera 4,00 m;
- Raggio di volta 13 m;
- Pendenza non superiore al 10%;
- Resistenza al carico almeno 20 t (8 sull'asse anteriore e 12 sull'asse posteriore).

Sempre per i mezzi di soccorso è necessario individuare una viabilità a loro dedicata che consenta di raggiungere l'area della manifestazione senza interferire con la presenza delle persone (apposite aree di ammassamento).

Per una manifestazione a basso rischio, i mezzi di soccorso devono essere in grado di accedere all'area interessata ad una distanza non superiore ai 50 metri. Per una manifestazione a rischio medio, i mezzi di soccorso devono trovarsi all'interno

dell'area della manifestazione se questa è all'aperto. Per manifestazioni con rischio elevato, oltre ad essere assicurata la presenza dei mezzi di soccorso all'interno dell'area della manifestazione, nella zona adiacente l'area dell'evento dovranno essere individuate ulteriori zone di ammassamento per garantire soccorsi in casi di grandi emergenze.

Riguardo alla Cartella 3 (“percorsi separati di accesso all'area e di deflusso del pubblico”), si ritiene che per manifestazioni a basso rischio tale requisito non debba essere necessariamente soddisfatto. Per manifestazioni con profilo di rischio medio-elevato invece si opera una differenziazione:

- Luoghi e strutture all'aperto di tipo permanente (in tal caso è possibile separare i percorsi di accesso e di deflusso del pubblico solo qualora nella fase di progettazione del luogo o struttura sia stata prevista tale possibilità);
- Luoghi all'aperto occasionalmente utilizzati per manifestazioni aperte al pubblico (la separazione dei percorsi di accesso e deflusso è possibile a seconda delle caratteristiche delle vie di fuga. Qualora la viabilità adiacente l'area lo consenta potrebbe essere opportuno creare sullo stesso percorso una direttrice flussi in ingresso e in uscita separati tra loro. In casi di emergenza, tuttavia, potranno essere utilizzati come vie di fuga anche i varchi preposti all'ingresso dei partecipanti sempre che questi non siano stati allestiti con strumenti di pre-filtraggio che impediscano il passaggio delle persone. Per evitare problemi legati a sistemi di sicurezza preventivamente apposti (ad esempio barriere frangifolla), eventuali ostacoli ad un deflusso improvviso dei partecipanti vanno loro indicati utilizzando apposita segnaletica.

Di intuitiva importanza è il contenuto della cartella 4 (“capienza dell'area della manifestazione”). La capienza dello spazio riservato al pubblico va, infatti, sempre definito anche quando, come spesso accade, questo è ricavato su pubblica piazza o pubblica via, ovvero quando l'evento è a ingresso libero ed è privo di strutture destinate allo stazionamento delle persone. Per quanto concerne questo aspetto si ritiene che occorra tenere conto dei parametri di densità di affollamento variabili tra 1,2 e 2 persone/mq in relazione alle caratteristiche del luogo, piazza o pubblica via inserita tra fabbricati e strutture ovvero spazio completamente libero.

L'affollamento riferito ai suindicati parametri deve essere comunque verificato con la larghezza del sistema delle vie di fuga applicandovi la capacità di deflusso di 250 persone/modulo.



La larghezza minima dei varchi e delle vie di allontanamento non può essere inferiore a 1,20 metri.

Gli ingressi all'area della manifestazione, se ad accesso libero, devono essere contingentati attraverso emissione di titoli gratuiti ovvero conta-persone e sistemi parimenti efficaci.

In questa parte, parlando di capienza dell'area di svolgimento dell'evento, non si fa distinzione in merito al profilo di rischio della manifestazione ma solo in base alla collocazione del luogo dove si svolgono le attività:

- Luoghi o strutture all'aperto di tipo permanente (si applicano i parametri sopraindicati);
- Luoghi all'aperto occasionalmente utilizzati per manifestazioni aperte al pubblico (si applica il parametro di affollamento di 1,2 persone/mq nel caso di sale da ballo o discoteche mentre, per altre tipologie di attività, si fa riferimento a quanto previsto dal DM 06 Marzo del 2001 e si può adottare una densità di affollamento fino a 2 persone/mq. La scelta della densità di affollamento da applicare deve tenere conto della conformazione dell'area di svolgimento dell'evento con particolare attenzione rivolta alla presenza di ostacoli e/o qualsiasi altra cosa possa arrecare nocimento ad un eventuale, e improvviso, deflusso dei partecipanti.

La cartella 5 descrive i parametri da seguire relativamente alla suddivisione della zona spettatori in settori. La suddivisione mediante barriere mobili (transenne) viene ritenute un possibile elemento di pericolo data la struttura fisica della barriera che, a seguito di ribaltamento, potrebbe comportare la caduta delle persone in preda al panico. In alternativa a barriere fisiche si propone l'utilizzo di personale addetto (modalità *steward*) che, controllando le zone ove è vietato l'accesso al pubblico, controlli il rispetto della suddivisione delle aree dell'evento e, in caso di emergenza, orienti la fuga degli spettatori. Gli spazi destinati al controllo di personale appositamente incaricato di vigilare sulla sicurezza dell'evento potrebbero, in alternativa, essere utilizzati anche come momentanee aree di soccorso. Nel caso in cui l'area di svolgimento dell'evento fosse completamente libera e priva di elementi che ne delimitino gli spazi, le zone a tema possono essere stabilite attraverso transenne di tipo "antipanico" le quali evitano possibili ribaltamenti in caso di panico diffuso tra la folla. Proprio attraverso la



disposizione oculata di predette transenne si andrebbero così a definire le vie di fuga e la separazione in settori dell'area preposta allo svolgimento dell'evento.

In casi particolari l'area della manifestazione può essere virtualmente ampliata utilizzando le aree di viabilità adiacenti l'evento ad esempio attraverso servizi di blocco del traffico e creazione di temporanee aree pedonali.

Viene, anche in questo caso, fatta una differenziazione a seconda del rischio.

Per manifestazioni con profili a basso rischio:

- Luoghi e strutture all'aperto di tipo permanente (si richiamano le misure impartite dalla normativa di riferimento indicate nella cartella 1);
- Luoghi all'aperto utilizzati occasionalmente per manifestazioni aperte al pubblico (data la modesta entità del rischio il requisito della separazione in settori non è ritenuto necessario).

Per manifestazioni con profili di rischio medio:

- Luoghi e strutture all'aperto di tipo permanente (si richiamano le misure impartite dalla normativa di riferimento indicate nella cartella 1);
- Luoghi all'aperto utilizzati occasionalmente per manifestazioni aperte al pubblico (per affollamenti superiori a 5000 persone si può valutare, sempre che le caratteristiche dell'area lo consentano, di dividere la zona spettatori in due settori favorendo una viabilità longitudinale o trasversale di penetrazione utilizzabile anche dagli operatori preposti alle attività di soccorso, di larghezza utile a consentire il passaggio di automezzi (larghezza minima 4,50 m).

Per manifestazioni con profili di rischio elevato:

- Luoghi e strutture all'aperto di tipo permanente (si richiamano le misure impartite dalla normativa di riferimento indicate nella cartella 1);
- Luoghi all'aperto utilizzati occasionalmente per manifestazioni aperte al pubblico (nel caso in cui l'affollamento sia compreso tra 10000 e 20000 persone, occorre dividere la zona spettatori in due settori favorendo una viabilità longitudinale o trasversale di penetrazione utilizzabile anche dagli operatori preposti alle attività di soccorso, di larghezza almeno 4,50 metri utile a consentire il passaggio di automezzi ; lungo tale ricavata viabilità si devono prevedere degli attraversamenti che possono permettere di utilizzare queste direttrici come ulteriori vie di fuga da part del pubblico; nel caso in cui l'affollamento sia superiore alle 20000 persone occorre dividere la zona

spettatori in tre settori favorendo una viabilità longitudinale o trasversale di penetrazione utilizzabile anche dagli operatori preposti alle attività di soccorso, di larghezza almeno 7 metri utile a consentire il passaggio di automezzi; lungo tale ricavata viabilità si devono prevedere degli attraversamenti che possono permettere di utilizzare queste direttrici come ulteriori vie di fuga da part del pubblico.

Nella cartella 6 (“protezione antincendio”) si effettua subito una classificazione in base alla tipologia di luogo e, per i luoghi e strutture all’aperto di tipo permanente, viene in ogni caso (sia quando si parla di estintori che di impianti idrici) richiamata la normativa elencata nella cartella 1. Per quanto riguarda i luoghi all’aperto occasionalmente utilizzati per manifestazioni aperte al pubblico, oltre alla già citata normativa, si parla di estintori carrellati da impiegarsi all’aperto in esito alle valutazioni fatte sulle strutture allestite.

In merito agli impianti idrici antincendio, per i luoghi all’aperto occasionalmente utilizzati per manifestazioni aperte al pubblico, sono richiesti i seguenti adempimenti:

- Mappatura degli idranti presenti nella zona dove si svolge l’evento;
- Tempo d’intervento delle squadre dei Vigili del Fuoco competenti per territorio;
- Utilizzo di automezzi antincendio con adeguata risorsa idrica anche appartenenti ad associazioni;
- Utilizzo di automezzi antincendio dei Vigili del Fuoco previsti nell’ambito del servizio di vigilanza antincendio assicurato ai sensi del DM 261/96.

Per manifestazioni con profilo di rischio basso è richiesto il mero impiego di mezzi portatili di estinzione – estintori.

In situazioni in cui è presente un affollamento fino a 200 persone, per luoghi all’aperto occasionalmente utilizzati per manifestazioni aperte al pubblico, si deve prevedere un estintore ogni 200 mq di superficie da integrarsi, qualora la situazione lo richieda, con estintori carrellati da posizionare nell’area del palco/scenografia.

In casi in cui è presente un affollamento compreso tra le 200 e le 1000 persone, per luoghi all’aperto occasionalmente utilizzati per manifestazioni aperte al pubblico, si prevede sempre l’impiego di un estintore ogni 200 mq di superficie incrementato, eventualmente, dall’utilizzo di estintori carrellati e della mappatura degli idranti presenti nella zona dell’evento.

Per le manifestazioni con profili di rischio medio, le differenze riguardano solo l'impiego dei mezzi idrici dove per i luoghi e strutture all'aperto di tipo permanente richiede conformità alla normativa citata in cartella 1 integrata dal DM del 20 Dicembre 2012. Per i luoghi all'aperto occasionalmente utilizzati per manifestazioni aperte al pubblico è richiesta:

- Mappatura degli idranti presenti nella zona di svolgimento dell'evento;
- Tempistica di intervento delle squadre dei Vigili del Fuoco competenti per territorio non superiore ai 15 minuti; se la zona fosse distante al punto tale da richiedere una tempistica di intervento superiore ai 15 minuti occorre predisporre una risorsa idrica utilizzabile fino all'arrivo dei soccorsi.

Per manifestazioni ad elevato rischio, in caso di affollamento compreso tra le 10000 e le 20000 persone, e per luoghi all'aperto occasionalmente utilizzati per manifestazioni aperte al pubblico è richiesta, inoltre, la presenza sul posto di automezzi antincendio con adeguata risorsa idrica. Se l'affollamento è superiore alle 20000 persone, è previsto l'utilizzo di mezzi antincendio dei Vigili del Fuoco.

La cartella 7 (“gestione dell'emergenza – piano di emergenza e evacuazione”) è valida per tutti i profili di rischio. La pianificazione delle procedure da adottare in caso di emergenza deve tenere conto delle caratteristiche del luogo e della portata dell'evento. Dopo la valutazione del rischio, il responsabile dell'organizzazione dell'evento ha l'onere di redigere un piano d'emergenza il quale deve contenere:

- Individuazione di un soggetto del team dell'organizzazione responsabile della sicurezza dell'evento;
- Le azioni da mettere in atto in caso d'emergenza tenendo conto degli eventi incidentali ipotizzati nella valutazione dei rischi;
- Le procedure per l'evacuazione dal luogo della manifestazione;
- Le disposizioni per richiedere l'intervento degli Enti preposti al soccorso e fornire le necessarie informazioni finalizzate al buon esito delle attività poste in essere dai su citati Enti;
- Specifiche misure per l'assistenza alle persone diversamente abili.

Gli eventuali scenari incidentali devono essere classificati per livelli in modo tale da prevedere, per ognuno di essi, la competenza in materia d'intervento.

Gli elementi salienti del piano d'emergenza devono essere comunicati al pubblico facendo ricorso anche a messaggistica audio e video.

Nello specifico devono essere fornite informazioni sui percorsi di allontanamento, sulle procedure operative predisposte per l'evento e sulle figure che svolgono un ruolo attivo nella gestione dell'emergenza. Si deve, inoltre, garantire la possibilità, in corso di evento incidentale, di comunicare in tempo reale con i partecipanti all'evento in modo tale da fornire indicazioni circa i comportamenti da adottare ovvero su eventuali variazioni applicate al momento.

Per manifestazioni a basso rischio deve essere previsto un sistema di diffusione sonora anche mediante strumenti portatili (ad esempio il megafono), mentre per manifestazioni con profilo di rischio più elevato il sistema di diffusione sonora deve essere del tipo ad altoparlanti. Per manifestazioni con profilo di rischio elevato, e affollamento fino a 20000 spettatori, si deve prevedere un sistema integrato di gestione della sicurezza, mentre per gli eventi con affollamento superiore a 20000 persone questa modalità diviene obbligatoria.

La cartella 8 si occupa degli operatori di sicurezza il quale è composto da personale che, come specificato, deve aver frequentato il corso di formazione a rischio d'incendio elevato e aver conseguito attestato d'idoneità tecnica di cui all'articolo 3 della legge 28 Novembre 1996, n. 609.

Per le manifestazioni che rientrano nella sfera d'applicazione del DM 261 del 22 Febbraio 1996, e per quelle contraddistinte da un'alta affluenza come stabilito dal D.lvo 139/2006 deve essere richiesto al Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco competente per territorio il servizio di vigilanza antincendio. Tale servizio deve essere previsto anche quando per la manifestazione si costituisce un "sistema di gestione integrata della sicurezza dell'evento".

Per manifestazione con profilo di rischio basso, quando l'affollamento è fino a 200 persone devono essere previsti quattro operati addetti alla sicurezza con formazione per rischio d'incendio elevato. Per affollamento compreso tra le 200 e le 1000 persone il numero di operatori previsti sale a sei.

Per manifestazioni con profili di rischio medio ed elevato, il servizio garantito dagli operatori di sicurezza deve essere impostato sul rapporto un operatore ogni 250 partecipanti. Ogni venti operatori deve essere previsto un coordinatore di funzione. L’Autorità di Pubblica Sicurezza, in caso di eventi ad elevato rischio, può prevedere in aggiunta ovvero in sostituzione del servizio di addetti alla sicurezza il ricorso ad un servizio di “*stewarding*”.

CONCLUSIONI

Le novità, recentemente introdotte, possono portare conseguenze piuttosto positive. Senza dubbio, è ancora presto per fare un bilancio di questa attività però alcuni elementi appaiono sin da ora tesi ad un buon risultato. La circolare del Capo della Polizia, quella prodotta il 7 Giugno di quest'anno, è rivolta soprattutto al personale delle Forze dell'ordine il quale viene orientato secondo una serie di dettami incentrati, in particolare, sulla esortazione ad una maggiore collaborazione. La conseguente circolare del 19 Giugno, invece, molto più tecnica, è maggiormente articolata intorno al ruolo svolto dai Comuni i quali, unitamente alle Forze dell'ordine e agli organizzatori dell'evento, hanno il dovere di compiere una serie di attività preliminari che, da un punto di vista preventivo, sono volte ad evitare il sovraffollamento e a considerare eventuali problematiche sulla base di una valutazione dei rischi. Entrambe le circolari si pongono l'obiettivo comune di curare il rafforzamento dei dispositivi posti a tutela della persona (*Safety*) oltre che di potenziare i servizi di ordine e sicurezza pubblica (*Security*). La circolare del 19 Giugno, da questo punto di vista, offre una visione molto più concreta concentrandosi sulle misure fisiche di sicurezza da impostare nel corso di una pubblica manifestazione. Sempre la circolare del Capo Dipartimento dei Vigili del Fuoco si focalizza sulla necessità di raggiungere un agire sinergico, in sede di valutazione dei rischi e altre attività organizzative, tra Sindaci e Polizia locale insieme alle altre Forze dell'ordine. Tale circolare prevede che qualsiasi tipo di manifestazione, a prescindere dalla tipologia interessata e dall'affollamento previsto, debba essere valutata nel dettaglio anche dal Comune in merito a quali misure di sicurezza siano preferibili da adottare. A tal fine, è irrilevante il fatto che la tipologia di evento sia, o meno, tra quelli che richiedono l'intervento delle Commissioni comunali o provinciali di vigilanza sui pubblici spettacoli. Rispetto alla circolare del 7 Giugno, rigidamente impostata su schemi ben precisi legati all'affollamento previsto, quella del 19 Giugno propone un approccio molto più flessibile il quale differenzia le linee d'azione da seguire a seconda della situazione che si deve fronteggiare. Questa impostazione si basa sulla considerazione che la tipologia di rischio collegata allo svolgimento di un evento "discende da un insieme di fattori oggettivi di contesto, su cui incidono, al di là del mero dato numerico dei partecipanti, anche concomitanti fattori contestuali, come, per esempio, la particolare conformazione o dimensione del luogo di svolgimento della manifestazione".



La direttiva del 28 Luglio 2017 del Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno si propone di diffondere i modelli organizzativi per garantire alti livelli di sicurezza in occasione di manifestazioni pubbliche. Questo documento propone un riepilogo del contenuto delle precedenti due circolari in materia oltre a distinguere le differenti procedure previste e chiarendo la ripartizione delle responsabilità. In particolare tale direttiva, a cui è allegato un importante documento della Prefettura di Roma contenente le linee guida da seguire per predisporre le misure di *Safety* e *Security*, ha avuto il merito di proporre un approccio ulteriormente diversificato in base alla tipologia di evento e, soprattutto, alle circostanze che ne caratterizzano lo svolgimento. Dopo la “direttiva Gabrielli” infatti si correva il rischio di applicare una disciplina troppo stringente che indistintamente proponeva livelli di sicurezza altissimi sia ad eventi con profilo a basso rischio sia a quelli dove, con un semplice ragionamento intuitivo, il rischio era molto più evidente. Se infatti queste circolari hanno da un lato prodotto effetti positivi (una maggiore percezione di sicurezza; una maggiore collaborazione sia in fase preventiva, che nel corso dello svolgimento dell'evento, tra Forze dell'ordine e altri organismi; maggiore consapevolezza della minaccia terroristica) dall'altro ci sono anche effetti chiaramente negativi. Tra gli effetti che non possiamo considerare positivi vi è senza dubbio il fatto che, paradossalmente, all'aumento di una sicurezza percepita corrisponde una raggiunta consapevolezza del rischio che, tuttavia, in alcuni casi può sfociare in paura ingiustificata (il vedere eccessivi dispositivi di protezione e sicurezza può indurre certe persone a rifiutare di partecipare ad un evento per paura che si verifichi qualcosa di spiacevole). Oltre a questo un'altra problematica molto sentita dalle Forze dell'ordine è quella di far fronte a richieste di rinforzo per dispositivi di ordine pubblico nonostante una carenza di personale che, da anni, caratterizza questo settore. Prima di tali circolari capitava spesso che, Comandi Stazione Carabinieri ovvero Commissariati della Polizia di Stato dovessero inviare personale di rinforzo per garantire servizi di ordine pubblico e, in questa maniera, si andavano a diminuire le forze di reparti già sotto organico. Chiaramente, dopo la direttiva Gabrielli, la richiesta di rinforzi per tali attività è aumentata ma, al contempo, permangono le già citate problematiche legate alla scarsa consistenza organica del personale. Da questo punto di vista, quindi, se si vuole realmente garantire un alto livello di sicurezza occorre rimpinguare, secondo le possibilità, l'organico del personale operante nelle Forze dell'ordine ovvero stipulare più accordi con società private che forniscano supporto materiale nel corso di una manifestazione pubblica (in tal caso considerate tutte le conseguenze negative, a livello economico, per i contribuenti).



Come è facile comprendere, in astratto il contenuto di questi documenti è senz'altro utile e valido considerato il contesto politico-sociale nel quale viviamo e considerato tutto ciò che ruota intorno al tema della sicurezza. Da un punto di vista pratico, parimenti, risulta chiaro come sia difficile applicare, nel concreto, ciò che è contenuto nelle circolari. Spesso si corre, quindi, il rischio di adempiere solo formalmente a quanto è disposto e di non produrre efficienza operativa. Con la direttiva del 28 Luglio ci sono già state le prime importanti modifiche attraverso le quali sono stati chiariti molti dubbi soprattutto di natura procedurale e dove, fortunatamente, è stata operata una differenziazione che consente, nel pratico, di predisporre dispositivi distinti in base alla situazione. Tutto questo, tuttavia, non deve consentire la stagnazione di una materia in continua evoluzione che oggi, mai come in passato, necessita di periodiche attenzioni e soluzioni sempre diverse in base al pericolo da fronteggiare. Tralasciando aspetti tecnici ed effettuando considerazioni di natura più generale fa invece riflettere il fatto che, come spesso accade, ci accorgiamo di un problema solo quando ci interessa direttamente e ci allarmiamo quando qualcosa è già accaduto. Con questo non si vuole dire che sia necessario avere paura e non vivere alla giornata ma si vuole affermare quanto sia importante acquisire una maggiore consapevolezza di ciò che ci circonda e, soprattutto, una nuova sensibilità. Spesso, presi dai nostri problemi quotidiani, a volte seri altre volte meno seri, ci dimentichiamo di ciò che siamo e delle situazioni difficili che vivono altri nostri simili. L'acquisizione di una mentalità deve partire da una impostazione diversa di educazione che proietti i giovani nel sociale e che faccia riscoprire i valori di ricerca del bene comune. Perché, come per tante altre problematiche, si possono produrre leggi, teorie, assiomi ma alla fine ogni cosa difficile è sempre costituita da un insieme di cose semplici.

Spetta, quindi, a tutti noi indicare la via del bene alle generazioni future le quali partono sempre svantaggiate in quanto ancora inesistenti e prive di rappresentanza. Consapevoli delle nostre responsabilità e supportati da un sistema che sembra stia seguendo la giusta via dobbiamo affrontare il futuro con un obiettivo chiaro: non essere succubi del terrore ma fautori di coraggio.

BIBLIOGRAFIA

Betti Stefano, *Le armi del diritto contro il terrorismo. Un esperto ONU fra diplomazia, codici e assistenza legale*, Franco Angeli, 2008.

Bettini Cristiano, *Processi decisionali in ambiente complesso. Sviluppare capacità adattive*, Laurus Robuffo, 2013.

Bozzo Luciano (a cura di), *Studi di strategia. Guerra, politica, economia, semiotica, psicoanalisi, matematica*, EGEA, 2012.

Calesini Giovanni, *Leggi di pubblica sicurezza e illeciti amministrativi*, Laurus Robuffo, 2016.

Di Stasio Chiara, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Giuffrè, 2010.

Foradori Paolo, Giacomello Giampiero (a cura di), *Sicurezza globale. Le nuove minacce*, Il Mulino, 2014.

Foradori Paolo, *La politica europea di sicurezza e difesa. L'Unione Europea nel nuovo ordine globale*, Carocci, 2010.

Gagliano Giuseppe, *Guerra psicologica. Saggio sulle moderne tecniche militari cognitive e di disinformazione*, Fuoco Edizioni, 2012.

Giannini Lamberto, Roberti Franco, *Manuale dell'antiterrorismo. Evoluzione normativa e nuovi strumenti investigativi*, Laurus Robuffo, 2016.

Giusti Serena, Locatelli Andrea (a cura di), *L'Europa sicura. Le politiche di sicurezza dell'Unione Europea*, EGEA, 2008.

Ingletti Vito, *Manuale di sicurezza pubblica. Sintesi e semplificazioni operative su Tulpas, disciplina dell'immigrazione, condizione dello straniero e migranti*, Laurus Robuffo, 2017.

Kostoris Roberto E., Viganò Francesco (a cura di), *Il nuovo "pacchetto" antiterrorismo*, Giappichelli, 2016.

Lucchetti Luigi, *Comunicazione per la polizia di prossimità*, Laurus Robuffo, 2005.

Mone Luigi, *L'amministrazione della pubblica sicurezza e l'ordinamento del personale*, Laurus Robuffo, 2017.



Quadarella Sanfelice di Monteforte Laura, *Perché ci attaccano Al Qaeda, l'Islamic State, e il terrorismo "fai da te". Seconda edizione*, Aracne, 2017.

Roberti Franco, *Il contrario della paura. Perché terrorismo islamico e mafia possono essere sconfitti*, Mondadori, 2016.

Roy Olivier, *Generazione ISIS*, Feltrinelli, 2017.

Serranò Agata, *Le armi razionali contro il terrorismo contemporaneo. La sfida delle democrazie di fronte alla violenza terroristica*, Giuffrè, 2009.

Soddu Marco, *Terrorismo, pericolosità sociale e recidiva*, Pacini Editore, 2016.

Sossai Mirko, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, Studi di diritto internazionale, 2012.



SITOGRAFIA

www.treccani.it

www.protezionecivile.gov.it

www.carabinieri.it

www.interno.gov.it

www.difesa.it

www.vigilfuoco.it

www.poliziadistato.it

www.comune.roma.it

www.europa.eu

www.occhidellaguerra.it

www.consilium.europa.eu

www.difesaonline.it

www.sicurezzainternazionale.luiss.it

www.eunews.it

www.prefettura.it

www.sicurezzanazionale.gov.it

www.notiziegeopolitiche.net

