

Concorso interno

POLIZIA

di **STATO**

DIPARTIMENTO
della PUBBLICA
SICUREZZA

118

Vice
Commissari

MANUALE di **TEORIA** e **QUIZ**

per **tutte le prove** (preselettiva, scritte e orale)

NLD
CONCORSI

Stato, tra gli appartenenti alle associazioni del personale della pubblica sicurezza in pensione e tra estranei all'amministrazione statale esperti nelle materie di competenza del Consiglio nazionale;

b) trenta eletti secondo le norme dell'articolo seguente.

Il Consiglio nazionale dura in carica tre anni e i suoi membri non sono immediatamente riconfermabili dopo due mandati consecutivi.

► 3.10. Il Comitato provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica

Ai sensi dell'**art. 20 L.121/1981**, presso ogni Prefettura è istituito il **Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica**, quale organo ausiliario di consulenza del Prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza.

Il Comitato è presieduto dal Prefetto ed è composto da:

- Questore;
- Sindaco del Comune capoluogo e dal Presidente della Provincia;
- Comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza e del Corpo forestale dello Stato;
- dai Sindaci degli altri Comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali.

Ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché della prevenzione dei reati, il Prefetto può chiamare a partecipare alle sedute del comitato le autorità locali di pubblica sicurezza e i responsabili delle amministrazioni dello Stato interessate ai problemi da trattare, con particolare riguardo ai responsabili dei competenti uffici dell'Amministrazione penitenziaria, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del Corpo delle capitanerie di porto e, d'intesa con il Presidente della Provincia o con il Sindaco, i responsabili degli altri uffici delle Amministrazioni locali interessate o della polizia municipale.

4. Le fonti normative di pubblica sicurezza. Il Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS)

► 4.1. L'evoluzione della nozione di "pubblica sicurezza" nel TULPS

Nell'ordinamento antecedente all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica era principalmente affidata al **R.d. 18 giugno 1931, n. 773**, recante il c.d. "*Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*" (TULPS).

La nozione di "**pubblica sicurezza**" a questo sottesa, in linea con il carattere totalitario, dello Stato fascista, risultava particolarmente estesa, come si ricava dall'**art. 1, I comma**, del "*Testo unico*":

«L'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle provincie e dei comuni, nonché delle ordinanze delle Autorità; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni».

L'ordine pubblico veniva dunque a coincidere con la legalità e con l'assetto politico, sociale ed economico storicamente dato; ogni forma di "ribellione" o di "devianza" giustificava pertanto l'adozione delle misure di pubblica sicurezza. Il mutamento di regime costituzionale ha quindi reso necessario un adattamento delle soluzioni e degli istituti ivi delineati, con la declaratoria di incostituzionalità di alcuni di essi e la lettura costituzionalmente orientata degli altri.

► 4.2. L'articolazione interna del TULPS.

Nello specifico, il TULPS si articola in dieci Titoli, rispettivamente concernenti:

- i provvedimenti di polizia e la loro esecuzione (Titolo I, artt. 1 – 17 sexies);
- le disposizioni relative all'ordine pubblico e alla incolumità pubblica (Titolo II, suddiviso in 6 Capi: delle riunioni pubbliche e degli assembramenti in luoghi pubblici; delle cerimonie religiose; delle raccolte di armi; delle armi; della prevenzione di infortuni e disastri; delle industrie pericolose e dei mestieri rumorosi e incomodi, artt. 18 – 67);

- le disposizioni relative agli spettacoli, esercizi pubblici, agenzie, tipografie, affissioni, mestieri girovaghi, operai e domestici (Titolo III, suddiviso in 7 capi: degli spettacoli e dei trattenimenti pubblici; degli esercizi pubblici; delle tipografie e arti affini e delle esposizioni di manifesti e avvisi al pubblico; delle agenzie pubbliche, dei mestieri girovaghi e di alcune classi di rivenditori; degli operai e domestici e dei direttori di stabilimenti; disposizioni finali, artt. 68-132);
- le disposizioni riguardanti le guardie particolari e gli istituti di vigilanza e di investigazione privata (Titolo IV, artt. 133 – 141);
- le disposizioni in merito agli stranieri (Titolo V, suddiviso in due Capi, artt. 142 – 152);
- le disposizioni relative alle persone "socialmente pericolose" (Titolo VI, suddiviso in cinque Capi: dei malati di mente, degli intossicati e dei mendicanti; delle persone sospette, dei liberati dal carcere o dagli stabilimenti per le misure di sicurezza, del rimpatrio o degli espatri abusivi, artt. 153 – 189);
- le disposizioni relative al meretricio (Titolo VII, artt. 190 – 208), abrogato e sostituito dalla L. 20 febbraio 1958, n. 75, c.d. "Legge Merlin";
- le disposizioni per le associazioni, gli enti e gli istituti in genere (Titolo VIII, artt. 209 – 213);
- le disposizioni relative allo stato di pericolo pubblico e allo stato di guerra (Titolo IX, artt. 214 – 219);
- le disposizioni transitorie e finali (Titolo X, artt. 220 – 224).

► 4.3. La successione delle modifiche normative e gli interventi di depenalizzazione.

Il tessuto normativo così sintetizzato è stato fortemente inciso da plurimi interventi normativi in età repubblicana, tra i quali possono qui ricordarsi:

- le **Leggi n. 110 del 1975, n. 36 del 1990 e n. 185 del 1990**, in materia di armi;
- la **L. 9 ottobre 1990, n. 309**, in materia di stupefacenti;
- il **D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286**, in materia di stranieri e immigrazione;
- il **D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159**, recante il c.d. "Codice antimafia", di cui si è già dato ampiamente conto, recante le cc.dd. "misure di prevenzione", personali e patrimoniali.

Le modifiche hanno riguardato anche il sistema sanzionatorio posto a presidio dell'effettività delle misure messe a punto dal TULPS. In particolare, si è realizzato un consistente **processo di depenalizzazione**, con trasformazione di molti dei reati originariamente delineati dal "*Testo unico*" in illeciti amministrativi, puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria.

In particolare, con la L. n. 562 del 1993, era stata conferita al Governo la delega a realizzare una riforma organica della disciplina sanzionatoria contenuta nel TULPS e nelle connesse disposizioni complementari. Tale delega è stata esercitata con il D.lgs. 13 luglio 1994, n. 480.

► 4.4. Le sanzioni amministrative per violazione delle disposizioni del TULPS

Nel sistema attualmente vigente, l'**art. 17 bis del TULPS** elenca tutte le violazioni delle disposizioni del medesimo "*Testo unico*" integranti illeciti amministrativi, mentre il susseguente **art. 221 bis** individua gli illeciti amministrativi integrati dall'inosservanza delle disposizioni contenute nel "*Regolamento di esecuzione*".

L'**art. 17 bis** delinea un duplice regime sanzionatorio:

- per gli illeciti consistenti nello svolgimento di attività in assenza della necessaria autorizzazione, ovvero in violazione delle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzativo o nella relativa disciplina, è prevista l'applicazione di una sanzione pecuniaria **da 516 a 3.098 euro**;
- per gli illeciti legati al compimento di attività per i quali non sia prevista una vera e propria autorizzazione, o che comunque presentano uno scostamento meno grave dall'autorizzazione stessa, è fissata la sanzione amministrativa pecuniaria **da 154 a 1.032 euro**.

In particolare, l'**art. 17 bis del T.U.L.P.S.** punisce con **sanzione amministrativa pecuniaria** da 516 a 3.098 euro la violazione delle seguenti prescrizioni contenute nel T.U.L.P.S.:

- art. 59, concernente la pratica del fuoco alle stoppie;
- art. 75 bis, che, relativamente alla fabbricazione di pellicole cinematografiche, obbliga il soggetto a dare preventivo avviso al questore, che rilascia una ricevuta con la quale viene attestata l'iscrizione nell'apposito registro;
- art. 86, che prescrive la necessità di ottenere la licenza del questore per la vendita di sostanze alcoliche;
- art. 87, che vieta la vendita ambulante di bevande alcoliche;
- art. 101, il quale vieta di adibire un locale pubblico a ufficio di collocamento o di pagamento degli operai;
- art. 104, che vieta di corrispondere sa lari in forma di bevande alcoliche;
- art. 115, che prescrive l'obbligo di previa comunicazione al questore per l'esercizio di agenzie d'affari;
- art. 120, il quale impone agli esercenti le pubbliche agenzie di tenere un registro giornale degli affari;
- art. 121, che vieta il mestiere di ciarlatano;
- art. 135, il quale prescrive, a carico dei direttori degli uffici di informazioni, investigazioni o ricerche, il divieto di compimento di operazioni diverse da quelle indicate nelle tabelle che, a norma dello stesso articolo, sono obbligati a tenere.

Sono, invece, punite con **sanzione amministrativa pecuniaria** di entità più ridotta (da 154 a 1.032 euro) le violazioni dei seguenti articoli del T.U.L.P.S.:

- art. 108, relativo all'esercizio dell'industria di affittacamere;
- art. 113, che proibisce le affissioni al di fuori dei luoghi prestabiliti dall'Autorità;
- art. 120, che prescrive l'obbligo di registro giornale di affari per le pubbliche agenzie;
- art. 128, relativo all'obbligo di registro per commerci di cose antiche o usate;
- art. 135, che prevede l'obbligo di registro per le agenzie di investigazione.

Ai sensi dell'art. **221 bis del T.U.L.P.S.** sono punite con **sanzioni amministrative pecuniarie** da 516 1.098 euro le seguenti violazioni degli articoli del Regolamento di esecuzione:

- art. 156 Reg., che prescrive l'obbligo, per l'esercente di stabilimenti di bagni pubblici, di provvedere al pronto soccorso secondo le norme stabilite dall'autorità di pubblica sicurezza di concerto con l'autorità sanitaria;
- art. 187 Reg., il quale prescrive il divieto per gli esercenti, senza giustificato motivo, di rifiutare la prestazione del proprio esercizio a chiunque la domandi e corrisponda il prezzo (salve le ipotesi del c.p.).

Sono soggetti al la **sanzione amministrativa pecuniaria** da 154 a 1.032 euro le violazioni indicate **dall'art. 221 bis, comma 2:**

- artt. 131, 149, 180, 181, 185, 186, 211, 219, 220, 221, 222;
- art. 230, 230, commi da 1 a 3, 240, 241, 242, limitatamente alle attività previste dall'art. 126 del TULPS, e 260 del regolamento di esecuzione;
- art. 242 relativamente al commercio di cose antiche o usate senza preventiva comunicazione al Sindaco.

L'art. **17 del TULPS**, poi, dispone che, salvo quanto previsto dall'art. 17 bis, le violazioni alle disposizioni del medesimo TULPS, per le quali non è stabilita una pena od una sanzione amministrativa ovvero non provvede il codice penale, sono punite con **l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206**. Con le stesse pene sono punite, salvo quanto previsto dall'art. 17 bis, le contravvenzioni alle ordinanze emesse, in conformità alle leggi, dai prefetti, questori, ufficiali distaccati di pubblica sicurezza o sindaci.

► **4.5. Le sanzioni amministrative accessorie.**

In aggiunta alle sanzioni amministrative pecuniarie, sono previste anche delle **sanzioni accessorie**,

quali precisamente:

- la **cessazione dell'attività**;
- la **sospensione dell'attività**.

L'**ordine di cessazione dell'attività**, ai sensi dell'**art. 17 ter**, è comminato dall'**Autorità** o dal **Questore** nei confronti di coloro:

- che svolgano una determinata senza la necessaria autorizzazione, rilasciata ai sensi dell'art. 14, ovvero in mancanza di licenze, iscrizioni o altri atti simili;
- che svolgano un'attività caratterizzata da un divieto di esercizio assoluto ovvero relativo, in violazione del medesimo divieto.

L'**ordine di sospensione**, previsto dell'**art. 17 quater**, è intimato nei casi di violazione delle prescrizioni disposte dalla legge o dall'**Autorità**, sia pure in presenza del necessario titolo autorizzatorio.

L'ordine è comunicato dall'**Autorità** o dal **Prefetto** ed è disposto trascorsi trenta giorni dalla data di violazione.

La sospensione è comminata per il tempo occorrente a uniformarsi alle prescrizioni violate e, comunque, per un tempo non superiore a tre mesi. Non si dà tuttavia luogo all'esecuzione dell'ordine di sospensione qualora l'interessato dimostri di aver sanato le violazioni ovvero di aver avviato le relative procedure amministrative.

Le sanzioni amministrative accessorie passate in rassegna vengono applicate dal Giudice penale, ai sensi dell'art. 24 della L. 24 novembre 1981, n. 689, nell'ipotesi in cui vi sia una "**connessione obiettiva**" tra la corrispondente violazione amministrativa e un certo fatto di reato.

Gli **artt. 17 ter e 17 quater del TULPS** disciplinano, poi, il **procedimento di irrogazione** delle predette sanzioni amministrative accessorie.

Detto procedimento è suddiviso in due fasi:

- **nella prima fase**, il pubblico ufficiale che rilevi la violazione provvede a **redigere e trasmettere il verbale di contestazione** all'**Autorità** competente, che può essere, che, a seconda dei casi, sarà l'**Autorità** che ha rilasciato o che avrebbe dovuto rilasciare l'autorizzazione ovvero, in caso di attività non sottoposte a previa autorizzazione, il **Questore**. Il verbale di contestazione deve essere notificato al soggetto o ai soggetti sanzionati;
- **nella seconda fase**, l'**Autorità** competente, entro cinque giorni dalla ricezione del verbale di contestazione, comunica all'interessato il **decreto motivato** con cui è disposta la cessazione o la sospensione dell'attività.

In caso di sospensione dell'attività, nel decreto è indicata la durata della sanzione accessoria, comunque non superiore a tre mesi, ed è disposta, in via facoltativa, con apposita ordinanza-ingiunzione, dal **Prefetto**.

Quando ricorrono le circostanze di cui all'**art. 100 del TULPS**, vale a dire in presenza di un concreto pericolo per l'**ordine pubblico**, il **Questore** emette immediatamente l'ordine di cessazione dell'attività L'inosservanza delle disposizioni date dalle **Autorità** integra la contravvenzione di cui all'art. 650 c.p., ai sensi dell'**art. 17 ter, comma 5**.

PER APPROFONDIRE

Art. 650 c.p. e art. 17ter co. 5 tulps

L'art. 650 c.p. costituisce un tipico esempio di "**norma penale in bianco**".

Per norma penale in bianco si intende una disposizione penale in cui viene prevista la sola sanzione, mentre la condotta punita (precetto) viene individuato caso per caso dall'ordine emesso dalla competente **Autorità**, cui la norma penale si limita a rinviare.

Un limite rispetto alla generalizzata operatività del citato art. 650 c.p. è posto dall'art. 15 del TULPS, che punisce, oggi solo con una sanzione amministrativa pecuniaria, il fatto di chi «... *invitato dall'autorità di pubblica sicurezza a comparire davanti ad essa, non si presenta nel termine prescritto senza giustificato motivo*». Tale disposizione sembrerebbe porsi in rapporto di specialità rispetto alla norma generale anzidetta, ai sensi dell'art. 9 della L. n. 689 del 1981, e dovrebbe quindi escluderne applicazione.

Tuttavia, il nominato art. 15 contiene anche una "**clausola di sussidiarietà**", in forza della quale esso si applica «*Salvo che il fatto costituisca reato*...». Appare però ragionevole escludere che tale